الدكتور صلاح الدين عامر
أستاذ ورئيس قسم القانون الدولى العام
كلية الحقوق - جامعة القاهرة
المحامى بالنقض

قانون التنظيم الدولى

النظرية العامة - الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة - الهيئات الدولية خارج اطار الأمم المتحدة

(طبعة مصورة)

الناشر
دار النهضة العربية
٣٢ شارع عبد الخالق ثروت - القاهرة

مطبعة جامعة القاهرة
٢٠٠١ - ٢٠٠٢

بسم الله الرحمن الرحيم

« وقل رب أدخلنى مــدخل صــدق وأخـرجني مـخـرج صدق واجعل لي من لدنك سلطانا نصيرا » .

(صدق الله العظيم)

(سورة الاسراء ٨٠)

تمهيد :

١ - تبدو الدراسات الاجتماعية بصفة عامة ، والدراسات القانونية بوجه خاص مجالا لما نستطيع أن نطلق عليه الظاهرة التراكمية ، وتنجو الدراسات العلمية - بالمعنى الدقيق - من هذه الظاهرة ، وينفسح المجال فى اطارها لظاهرة عكسية تماما ، نستطيع أن نطلق عليها الظاهرة التراكبية، فالباحث فى اطار الدراسات العلمية - بالمعنى الدقيق - يستطيع فى جميع الأحوال أن ينطلق من حيث انتهى من سبقوه الى البحث ، ففى مجال الطبيعة - على سبيل المثال - لا يعود المرء الى بحث قانون الجاذبية الأرضية ، ولكنه ينطلق من بداية التسليم بهذا القانون ، ويرتب على ذلك كافة النتائج. وعلى العكس من ذلك تماما ، فان الباحث فى مجال الدراسات القانونية والنظرية بوجه عام ، يستطيع دائما أن يعيد النظر فيما توصل اليه من سبقوه ، أو أن يشكك فى قيمته أو جدواه. بل وقد يحدث أحيانا أن تؤدى كثرة الكتابات فى موضوع معين الى طمس بعض حقائقه ، أو اضفاء الغموض عليها . ومن هنا فان تراكم الكتابات فى مجال من مجالات الدراسات القانونية ، وان كان فى الغالب الأعم خيرا وبركة ، فانه فى بعض الأحيان قد يكون عائقا ، لايمكن للباحث أن ينجو معه من عثرات الاعتماد على مسلمات خاطئة ، أو تعميمات تعوزها الدقة . ومن ناحية أخرى فان الظاهرة التراكمية قد تحول بين الباحث وبين التأمل وانعام النظر فى الظاهرة التى يعكف على دراستها ، وهو منصرف بكليته إلى محاولة الاحاطة بكل ما كتب فى موضوع بحثه ، مما قد يخلق للباحث قيدا وهميا ، يؤدى به إلى الانحصار فى نطاق الكتابات القائمة ، بما لا يسمح له بالتأمل ، واستشراف آفاق التطور وترسم معالمه .

٢ - ولعل دراسات التنظيم الدولى خير مصداق لدقة هذه الملاحظة ، فلقد انصرف اهتمام المشتغلين بدراسة التنظيم الدولى وتدريسه إلى معالجة المنظمات الدولية ، وبصفة أساسية المنظمات الحكومية حتى أصبحت دراسة التنظيم الدولى لدى الكثيرين مرادفا لدراسة المنظمات الدولية[1] ،

---

(١) يعبر اصطلاح Organisation internationale فى اللغة الفرنسية عن التنظيم الدولى والمنظمة الدولية فى آن واحد ومن هنا حرص البعض على ابراز التفرقة بين المعنيين والاشارة إلى ما يجرى عليه الفقه من التفرقة بين organisation et organisations أى بين التنظيم والمنظمات أنظر :

Colliard, Claude-Albert.
Les orgainsations internationales.
Institut d'Etudes Politiques de Paris, 1973-1974, Les Cours de Droit, P. 3.

وقد نبه البعض إلى انصراف المنظمات الدولية فى الكتابات السائدة إلى التعبير عن قانون التنظيم الدولى .
أنظر :

=

وتجاوز البعض هذا النطاق ليعالج الدولة ونظم الاتحاد بين الدول ، على اعتبارها شكلا من أشكال التنظيم الدولى ، وعلى أساس أن الدولة هى محور الارتكاز فى أى تنظيم دولي. ولا شك أن هذه النظرة كانت تتفق تماما مع ظروف المجتمع الدولى فى مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية ، وهى الفترة التى نشأت فيها الأمم المتحدة، وما تلاها من نشوء عدد كبير من المنظمات الدولية ، والاهتمام الكبير بأوجه نشاطها ، على نحو جعل ظاهرة المنظمات الدولية تفرض نفسها على المجتمع الدولى وعلى برامج الدراسة بكليات الحقوق وهذه النظرة وان بدت منطقية فى ظاهرها ، لأنها إذ تهتم بالمنظمات الدولية ، فانها تركز على أهم العناصر المؤثرة فى حركة التنظيم الدولى ، وهو ما يؤدى الى اغفال جوانب هامة وأساسية للتنظيم الدولى ، ذلك أن المنظمات الدولية ليست فى نهاية الأمر الا عاملا من بين عوامل التنظيم الدولى ، وركنا واحدا من أركانه ، ومن هنا فان من المتعين الانتباه إلى وجوب أن تحظى الجوانب المختلفة للتنظيم الدولى بنفس القدر من الاهتمام الذى حظيت به المنظمات الدولية فى الكتابات السائدة .

٣ - وعلى الرغم من كثرة الكتابات فى موضوع التنظيم الدولى ، فان الكثيرين لم يهتموا بالوقوف على حقيقة العلاقة بين القواعد الخاصة بالتنظيم الدولى ، وبين القانون الدولى العام ، وتصور بعض الكتاب أن قواعد التنظيم الدولى أو قانون التنظيم الدولى ، هو بمثابة قانون مواز للقانون الدولى العام له خصائصه ومميزاته التى تميزه عنه ، وتبع فريق ثالث بعض المشتغلين بدراسات العلوم السياسية للقول بأن المنظمات الدولية أو التنظيم الدوى تندرج فى اطار العلوم السياسية مستندين في ذلك إلي تقرير عتيق لمنظمة الأمم المتحدة للتربية والثقافة والعلوم (اليونسكو)[1]. وانتبه عدد لا بأس به من المشتغلين بدراسات التنظيم الدولى إلى حقيقة الرابطة العضوية بين القانون

=

Ziccardi, Piero.
Règles d'Organisation et Règles de Conduite en Droit International.
Le droit commun et les orders juidiques.
R.D.C.A.D.I, 1976-IV, Tome 152, P. 159.

(١) والصحيح فى تقديرنا أن قواعد التنظيم الدولى بالمعنى الذى نأخذ به (أنظر ما يلى فقرة ١١ وما بعدها) هى فرع من فروع القانون الدولى العام الأساسية ، أما دراسة المنظمات الدولية فانها يمكن أن تجرى من أكثر من زاوية ، فيمكن أن تجرى دراستها دراسة قانونية - كما هو الشأن فى مؤلفات أساتذة كليات الحقوق فى مصر وفرنسا حول الموضوع - وفى هذه الحالة فان هذه الدراسات تهتم أساسا بالجوانب القانونية ، ويمكن أن تجرى دراستها أو دراسة التنظيم الدولى من جانب المشتغلين بدراسات العلوم السياسية، وذلك فى اطار دراسات العلاقات السياسية الدولية.

الدولى العام وقانون التنظيم الدولى وحرصوا على ابرازها[١]. ونبه البعض بحق إلى وجوب التمييز فى اطار قواعد القانون الدولى العام بين قواعد التنظيم وقواعد السلوك Règles d'organisation et règles de conduite [٢]. ولا ريب أن فى هذا التنبيه ادراك عميق لطبيعة الوحدة والتكامل القائمة بين قواعد القانون الدولى العام وقانون التنظيم الدولى .

من مجتمع الدول إلي المجتمع الدولى :

٤- لقد تشعبت العلاقات الدولية [٣]. ونمت نموا كبيرا خلال القرن العشرين وخاصة فى السنوات التى أعقبت الحرب العالمية الثانية ، بحيث لم تعد أكثر الدول ميلا إلى العزلة قادرة على أن تظل بمنأى عن المد الهائل للعلاقات الدولية فى كافة المجالات . وكان للتقدم العلمى والفنى الهائل - وما نجم عنه من ثورة حقيقية فى وسائل النقل وأدوات الاتصال - دوره الحاسم فى هذا النمو الكبير للعلاقات الدولية ، على النحو الذى جعل من العالم وحدة متصلة الأجزاء متشابكة الأطراف ، بعد أن ظل لأحقاب طويلة مقطع الأوصال بسبب صعوبات الانتقال ، وسوء الفهم الذى ينجم عن صعوبة الاتصال بين الجماعات المختلفة فى الغالب الأعم من الحالات ، وتحصن الدول وراء حدودها الاقليمية أو خلف شعارات العزلة ، للتقليل على قدر المستطاع من وقائع العلاقات الدولية .

وقد فرض هذا النمو الكبير للعلاقات الدولية على القانون الدولى العام أوضاعا جديدة أدت إلى ازدهاره وتطوره ، ودفعت به إلى مجالات جديدة تماما ، وانتقلت به من قانون يهتم أساسا بالدول أو بجماعة الدول وتدور قواعده وجودا وعدما معها ، الى قانون للمجتمع الدولى[٤]، يعمل من خلال محاور متعددة على تنظيمه ، وحكم الروابط التى تنشأ فى اطاره .

---

(١) وقد عبر الأستاذ بول روتير عن هذه الرابطة فى وضوح أنظر :

Reuter Paul
Organisations interationales et évolution du droit».
(L'Evolution du Droit Public. Etudes offertes à Achille Mestre) Paris. Siry 1956, P. 449.

(٢) أنظر : زيكاردى الدراسة السابق الاشارة اليها، ص ١٦٤.

(٣) نستخدم اصطلاح العلاقات الدولية Les Relations Internationale
للتعبير عن العلاقات بين الدول Les Relations Interétatiques
والعلاقات عبر الدول Les Relations transationales

(٤) عبر الأستاد Jenks عن هذا المعنى بوضوح منذ ما يزيد على ثلاثين عاما فى مقدمة كتابه The Common Law of mankind عندما كتب مقررا .

International law Can no longer be reasonably or adequately defined or discribed in the traditional manner as the law governing the mutual relations, and in particular delimiting the Jurisdiction of States. The law governing the relations between states is one, but only, major division of the Contemporary law. The other major divisions of the Contemporary law include : the law governing the structure and law making processes of the interna-
=

٥ - ولا شك أن ادراك التحول الهام الذى أصاب القانون الدولى العام ، وانتقل به الى قانون للمجتمع الدولى ، بعد أن كان قانونا لجماعة الدول[١]، يمكن أن يكون بمثابة الضوء الذى ينير السبيل أمام فهم الكثير من حقائق هذا القانون ، ويفتح المجال واسعا لاعادة صياغة البعض من قواعده ، والنظر الى البعض الأخر منها نظرة جديدة تتواءم مع متطلبات التطور الجديد وتتناسب مع أبعاده المترامية.

لقد استهدف القانون الدولى العام فى الصورة الأولى التى نشأ عليها، وضع مجموعة من

=

tional Community; human rights protected by international guarantees including civil liberties and political, economic and social rights; property rights of a distinctively international character .. ».

أنظر :

Jenks, C. Wilferd,
The Common law of mankind.,
The Library of world Affairs No. 41, London, 1958, P. 1-2.

وانظر أيضا :

Corbett, Percy, E.
From International to World Law.
Department of International Relations-Lehigh University, Research Monographs No. 1, October, 1969.

(١) لا ينتبه جانب كبير من الفقه لهذه التفرقة ، ويستخدم البعض اصطلاح المجتمع الدولى La Société Internationale للتعبير عن مجتمع الدول ، والمجتمع الدولى.

من هؤلاء.

Colliard, Claude-Albert,
Les organisations internationales,
Institut d'Etudes Politiques de Paris, 1973-1947
Les Cours de Droit, Paris, 1947, P. 1.

حيث كتب مقررا :

La Société internationale Classique était composée d'Etats indépendants les uns des autres.

Une Société internationale Comportant des institutions est, au Contraire, l'image que nous donne aujourd'hui la Société internationale.

وقد انتبه البعض الى أهمية التفرقة بين الجماعة الدولية :

La Communaté internationale والمجتمع الدولى La Société internationale

وهى تفرقة ترجع بأصولها الى الفقه الألمانى ، أنظر على سبيل المثال :

Dind, Nguyen Quoc; Daillier, Patrick, et Pellet, Alain,
Droit international Public, 2e édition,
L.G.D.J., Paris, 1980,

=

القواعد القانونية الخاصة بحكم العلاقات التى تنشأ بين الدول الأعضاء فى مجتمع الدول ، ومن هنا كان القانون الدولى العام التقليدى يوجه قواعده لتدور وجودا وعدما مع الدولة ، وليحكم علاقاتها المتبادلة مع غيرها من الدول فى وقت السلم أو الحرب.

٦ - واذا ما نظرنا الى قواعد القانون الدولى التقليدية الخاصة بتنظيم الحرب ، فاننا نجد أن تلك القواعد كانت تنظم حالات الحرب ، التى يمكن أن تنشأ بين دولتين على الأقل من أعضاء الجماعة الدولية ، ولا تهتم على الاطلاق بحالات النزاعات المسلحة - التى تشكل حروبا بالمعنى المادى - والتى تدور فى اطار دولة واحدة ، أو بين دولة وجماعة أخرى لا يتوافر لها وصف الدولة . بل اننا نلاحظ فيما يتعلق بقواعد قانون الحرب بوجه خاص أنها فى صورتها التقليدية كانت تعبر عن غياب فكرة المجتمع الدولى ، فالتسليم بالحق المطلق لكل دولة فى أن تشن الحرب ، والنظر الى الحرب بوصفها تؤدى فى العلاقات الدولية ، وظيفة تماثل وظيفة المحكمة فى المجتمعات الداخلية ، واقتصار تلك القواعد على تنظيم الحرب لجعلها أقل ضراوة ووحشية ، نزولا على اعتبارات الانسانية ، يكشف عن مدى فردية هذه القواعد ، وغياب فكرة المجتمع الدولى ، والتضامن الاجتماعى فى اطاره. ولعل مما تجدر الاشارة اليه فى هذا الصدد أن أول المحاولات الدولية لتحريم الحرب فى العلاقات الدولية ، قد ارتبطت ببزوغ فكرة المجتمع الدولى ، فأول القيود التى وردت على حق الدولة المطلق فى شن الحرب قد وردت فى اتفاقيات لاهاى لعام ١٨٩٩. التى أسفر عنها مؤتمر السلام بلاهاى - والذى يعد بمثابة محاولة من أوائل المحاولات الدولية المعاصرة لاقامة نوع من التنظيم الدولى - وأن التحريم الكامل للحرب لم يتقرر الا بعد قيام عصبة الأمم ، وذلك فى ميثاق بريان - كيلوج (باريس ١٩٢٨) ثم فى ميثاق الأمم المتحدة عام ١٩٤٥ ، بعد تبلور ورسوخ فكرة المجتمع الدولى .

= ومن ناحية أخرى فان بعض الكتاب على الرغم من انتباههم الى هذه التفرقة بين مجتمع الدول والمجتمع الدولى ، قد استخدموا اصطلاح مجتمع Société للتعبير عن جماعة الدول والمجتمع الدولى ، ومن هؤلاء السيدة باستيد التى استخدمت اصطلاح La Société internationale للتعبير عن المجتمع الدولى منظورا اليه بوصفه مكونا من مجموعة من الدول ، أو منظورا اليه باعتباره مكونا من مجموع بنى الانسان ، أى مجتمع الانسانية جمعاء ، وقد كتبت فى هذا المعنى تقول :

La Société internationale peut etre comprise soit comme La Société existant entre desl entre des entitès politiques distinctes et indèpendantes, soit Comme la Société existant l'ensemble des hommes, la Société de l'humanitè tout entiète

انظر : Bastid, Mme Paul.

Cours de Droit International Public.
Les Cours de Droit, Paris 1976-1977, P. 4.

٧ - ومن ناحية أخرى فان قواعد القانون الدولى التقليدية الخاصة بوقت السلم ، كانت تعبر تماما عن الاهتمام بمصالح الدولة ، دون أن ترقى إلى وضع قواعد عامة تتعلق بتنظيم المجتمع الدولى ككل ، والنظرة الفاحصة لقواعد القانون الدولى فى القرنين الثامن عشر والتاسع عشر تكشف عن اتجاه القواعد الدولية العرفية الى تنظيم المسائل الخاصة بعلاقات الدول ، وعلى سبيل المثال ، فان قواعد قانون البحار العرفية التقليدية قد خلت من قواعد خاصة بتنظيم استغلال ثروات أعالى البحار، أو صيانة البيئة البحرية ، ولم يعرف القانون الدولى العام الاهتمام بمثل هذه الموضوعات الا عندما فرضت فكرة المجتمع الدولى نفسها تدريجيا على القانون الدولى وعلى المشتغلين بدراساته ، حتى بات الحديث عن التراث المشترك للانسانية فى مجال ثروت أعالى البحار أمرا مألوفا خلال دورات مؤتمر الأمم المتحدة الثالث لقانون البحار . بل أن ما يطلق عليه اليوم المعاهدات الدولية الشارعة لم تتبلور ولم يكثر الالتجاء اليها الا فى ظل الادراك الواقعى لمضمون فكرة المجتمع الدولى والحاجة الدولية الى تنظيمه من خلال قواعد قانونية عامة تحكم الوقائع التى تقع فى علاقات الدول الأطراف المتعاقدة ، والتطلع الدائب الى أن يتسع نطاق الانضمام الى تلك المعاهدات الى أبعد مدى مستطاع ، بحيث يمكن الحديث اليوم - دون أدنى قدر من المبالغة - عن نوع من التشريع الدولي.

٨ - ولعل الحماية الدولية لحقوق الانسان فى حركتها المتصاعدة ، ومدها الزاحف هى خير دليل على نضوج وتبلور فكرة المجتمع الدولى ، وأبرز ما يكشف عنها ، لقد ظلت علاقة الفرد بالدولة التى ينتمى اليها - حتى عهد قريب - أمرا يخرج تماما عن اطار القانون الدولى العام ، ويدخل فى الاختصاص المطلق للدولة ، لا يحد من سلطانها على الفرد قيد أو حد ، حتى ظهر اتجاه يرمى الى كفالة قدر أدنى من الحماية للانسان بوصفه انسانا ، من خلال قواعد القانون الدولى ، على غرار تلك الحماية التى تقررها بعض الوثائق الوطنية ، ومعظم دساتير دول العالم ، ومن هنا ظهرت بعض الوثائق الدولية التى تنطوى على التسليم ببعض القواعد الأساسية المتعلقة بحماية بعض حقوق الانسان ، ثم جاء الاعلان العالمى لحقوق الانسان الذى أصدرته الجمعية العامة للأمم المتحدة فى ١٠ ديسمبر عام ١٩٤٨ علامة بارزة فى هذا السبيل. وعلى الرغم من أن الرأى الغالب فى الفقه كان يكتفى باسباغ قيمة أدبية فحسب على القواعد التى وردت فى هذا الاعلان ، منكرا أى قيمة قانونية وضعية له ، فان نشاطا دؤوبا فى أروقة الأمم المتحدة وفروعها المختلفة وخاصة المجلس الاقتصادى والاجتماعى ، والجمعية العامة قد توج فى عام ١٩٦٦ باقرار وثيقتين دوليتين على جانب عظيم من الأهمية ، انطوتا على تقنين وتفصيل لمبادئ الاعلان العالمى لحقوق الانسان ، هما الاتفاقية الدولية بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، والاتفاقية الدولية بشأن الحقوق المدنية والسياسية،

وألحق بالاتفاقية الثانية بروتوكول اختياري. وقد دخلتا الى حيز النفاذ فى عام ١٩٧٦ لتتأكد ذاتية القانون الدولى لحقوق الانسان ، واستقراره كأحد الفروع الهامة للقانون الدولى العام. وبذلك أصبحت الدولة اليوم - من الناحية النظرية على الأقل - غير مطلقة اليد فى مواجهة مواطنيها ، انما تقع عليها بموجب القانون الدولى العام بعض القيود والالتزامات التى لا تستطيع أن تخرج عليها ، وهو ما يعنى بوضوح أن القانون الدولى العام لم يعد قانونا للعلاقات بين الدول فحسب ، وانما بات قانونا للمجتمع الدولى بأسره ، أو للجنس الانسانى فى مجموعة. The law of Mankind كما عبر عنه الأستاذ جنكز .

٩ - ولا يمكن التسليم بالإدعاء القائل بأن القانون الدولى قد ظهر الى الوجود فى الوقت الذى بزغت فيه فكرة المجتمع الدولى ، ذلك أن القانون الدولى العام قد نشأ فى صورته الأولى ليحكم العلاقات التى بدأت تنشأ بين دول تستقل كل منها تماما فى مواجهة الأخريات ، وتتمسك الى أبعد الحدود بمبدأ سيادة الدولة ، بل وتنظر اليه نظرة التقديس ، وبعبارة أخرى فان هذه العلاقات بين الدول كانت تمثل علاقات بين مجتمعات وطنيةيستقل كل منها تماما عن الآخر ، والحاجة الى قواعد قانونية لحكم هذه العلاقات لم تكن تعبر بحال من الأحوال عن نشوء مجتمع جديد ، وإنما كانت تعبر أساسا عن رغبة مجموعة من الدول فى تنظيم علاقاتها المتبادلة ، واخضاعها لحكم القانون .

ولئن كانت الدول قد ظلت الأشخاص القانونية الرئيسية للمجنمع الدولى ، بعد أن كانت الأشخاص القانونية الوحيدة ، فإن المجتمع الدولى يختلف عن جماعة الدول أو مجتمع الدول ، فى أن المجال ينفسح فى أطار المجتمع الدولى لأشخاص قانونية دولية أخرى غير الدول - المنظمات الدولية - فضلا عن المحتوى المادى الواسع للمجتمع الدولى ، الذى لا تحيطه فكرة الدول أو جماعة الدول . كما أن الكثير من المبادئ الأساسية التى سادت العلاقات بين أعضاء الجماعة الدولية ، قد تطورت تطوراً أساسيا فى ظل المجتمع الدولى - ومن أبرز الأمثلة على ذلك مبدأ سيادة الدولة - كما أن بعض هذه المبادئ قد إنهار تماما مثل مبدأ حق الدولة المطلق فى شن الحرب ، الذى قضى عليه كلية ليفسح المجال فى ظل المجتمع لمبدأ أساسى عكسى هو تحريم الحرب ومنع استخدام القوة أو التهديد بها فى العلاقت الدولية .

١٠ - وإذا كنا لا نرغب فى الاستطراد حديثا عن تأثير فكرة المجتمع الدولى على القانون الدولى العام ، فاننا نود إبراز أن التطور الهام من قانون لجماعة الدول الى قانون للمجتمع الدولى ، قد أدى الى تشعب واتساع هائل فى نطاق القانون الدولى العام ، بحيث بات من العسير على أى مشتغل بدراسات هذا القانون أن يحيط بكل أبعاده ، وأن يتابع هذا الفيض الهائل من الدراسات

التى تتناول مختلف جوانبه وجزئياته[١]. ولعل من الانصاف أن نشير هنا الى حقيقة أن فكرة المجتمع الدولى قد ازدهرت وتطورت تطورا كبيرا خلال فترة وجيزة من الزمن ، وهو الأمر الذى جعل متابعة هذه التطورات المتلاحقة أمرا عسيرا ، مما أفسح المجال لهوة تفصل بين التصور القانونى لمشاكل التنظيم الدولى ، وبين واقعة المتنامى البالغ الأزدهار .

قانون التنظيم الدولى :

١١ - ورغبة منا فى الأسهام بمعالجة جديدة لقانون التنظيم الدولى ، فاننا ننطلق من بداية بالغة الوضوح والبساطة وذلك بالوقوف على حقيقة التطور الهام الذى سبق أن ألمعنا اليه ، وهو تحول القانون الدولى العام من قانون لحكم العلاقات بين الدول الى قانون يحكم العلاقات الدولية وينظم المجتمع الدولى ، وبعبارة أخرى فأن بروز مضمون فكرة المجتمع الدولى ، والأحساس بأنه لم يعد من المستساغ النظر الى العالم باعتباره مكونا من مجتمعات وطنية فحسب ، بل بات من المتعين معالجة العالم فى مجموعة كمجتمع كبير ، تقوم الحاجة فى ظله الى قواعد قانونية لتنظيمه شأنه شأن أى مجتمع من المجتمعات الداخلية ، تتجاوز تلك القواعد التقليدية الخاصة بحكم العلاقات بين الدول ، مما أفسح المجال واسعا أمام نشوء قانون دستورى دولى ، أى مجموعة من القواعد الأساسية المتعلقة ببنيان هذا المجتمع[٢] . ودون التورط بالأخذ بمفهوم القانون العام الداخلى للقانون الدستورى ، أو حتى إستخدام اصطلاح القانون الدستورى ، فاننا نستطيع القول بأن للمجتمع الدولى شأنه شأن أى مجتمع من المجتمعات مجموعة من القواعد الأساسية التى تتعلق ببيانه التنظيمى وحكم الهيئات التى تضطلع بالقيام على تسيير مرافقه العامة ، السياسيه والإدارية والاقتصادية على حد سواء ،

---

(١) ولعل من المؤسف حقا أن برامج كليات الحقوق لم تفسح المجال لمتابعة هذا التطور الهام من الناحية الأكاديمية ، فأن أساتذة القانون الداخلى - ولهم اليد الطولى والكلمة العليا (بحكم الأغلبية العددية) فى إدارة كليات الحقوق - لا يستطيعون التسليم بحقيقة أن القانون الدولى قد بات يقف اليوم فى مواجهة القانون الداخلى بفروعه المختلفة ، وأنه بدوره يتفرع وينقسم الى فروع عديدة كما هو الشأن بالنسبة لتقسيمات القانون الداخلى ، وأن هذه الفروع الجديدة يجب أن تجد مجالها فى برامج الدراسة بكليات الحقوق ، وهو ما يستوجب أن تجرى دراسة القانون الدولى العام فى كليات الحقوق ، من خلال مقدمة لدراسة هذا القانون تنطوى على تعريف به ، وبمصادره وأشخاصه ، وبقواعده العامة الأساسية ، ثم يجرى تدريس فروعه المختلفة ، أو على الأقل الفروع الأساسية على إستقلال كما هو الشأن بالنسبة لفروع القانون الداخلى تماما ، وكل ما أمكن إستحداثه من تطوير لهذه البرامج حتى الآن هو تدريس مادة التنظيم الدولى على إستقلال عن القانون الدولى العام .

(٢) وقد لاحظ الأستاذ جورج سل منذ وقت مبكر هذه الحقيقة .
أنظر

Scell Georges,:
Le Droit Constitutionnel International.
Mélanges R. Carré de Melberg,
Paris 1933, P. 503 ss.

وهذه المجموعة من القواعد هى فى حقيقة الأمر القانون الأساسى لتنظيم المجتمع الدولى ، وبعبارة أخرى قانون التنظيم الدولى .

١٢ - وقانون التنظيم الدولى فى هذا المفهوم يتجاوز كثيرا مفهوم المنظمات أو الهيئات الدولية، فهو يشمله ولكنه يتجاوزه الى معالجة وحكم أوضاع المجتمع الدولى ، ونظمه العامة الأساسية.

وإذا كان جانب من الفقه قد حاول تبرير الاقتصار على دراسة المجتمع الدولى من خلال دارسة أهم منظماته (الأمم المتحدة) على أعتبار أنها تمثل ذروة التجسيد لأهداف التنظيم الدولى وغاياته، وأنها تنطوى أيضا على دراسة للمجتمع الدولى[١]، فاننا لا نستطيع التسليم بهذا الاتجاه فى العقد الأخير من القرن العشرين ، ونرى أن الوقت قد حان لدراسة قانون التنظيم الدولى دراسة جديدة شاملة ينفسح المجال فى اطارها لدراسة المجتمع الدولى دراسة قانونية ، تمهد الطريق لفهم أدق وأعمق للهيئات الدولية العاملة على خدمة هذا المجتمع الدولى ، وتحقيق غاياته.

قانون التنظيم الدولى والقانون الدولى العام :

١٣ - وقانون التنظيم الدولى فى هذا المفهوم المتقدم هو أحد الفروع الأساسية للقانون الدولى العام ، والانتباه لهذه الحقيقة التى لا تغرب عن بال عدد لا بأس به من المشتغلين بدراسات التنظيم الدولى ، أمر على جانب عظيم من الأهمية ، ذلك أن قواعد هذا القانون يجب أن ينظر اليها دوما باعتبارها جزءا من كل شامل ، يتعين أن يتحقق بين قواعده التناسق والاتساق ، ويجب فى جميع الأحوال أن تؤخذ القواعد الأساسية للقانون الدولى العام فى الاعتبار عند دراسته أو تفسيره[٢]، أو

---

(١) على الرغم من أن الاستاذ شوارزنبرجر قد أبرز الترادف والتأثير المتبادل بين كل من الهيئات الدولية والقانون الدولى والمجتمع الدولى الا أنه أنتهى الى القول بأن أى دراسة للمجتمع الدولى لا يمكن أن تتم الا من خلال دراسة الأمم المتحدة أنظر :

Schwarzenberger, G.
Power Politics, A Study of World Society.
Third Edition, London, 1964, P. 245-246.

(٢) وقد كتب الأستاذ الدكتور محمد طلعت الغنيمى معبرا عما يقترب من هذا المعنى مقررا : « أن فرع القانون الذى يعنى بتلك الدراسة هو ما يمكن أن نطلق عليه قانون التنظيم الدولى .
International Institutional Law.

ولكن قانون التنظيم الدولى قد يتشابه علينا وتختلط حدوده بدراسات أخرى . ذلك أن بعض علامات التنظيم الدولى هى أيضا علامات قانون الأم . وهذا أمر بدهى لأن التنظيم الدولى - فى المعنى العام - أن هو الا جزء من الدراسات الدولية .

أنظر الأستاذ الدكتور محمد طلعت الغنيمى - الوجيز فى التنظيم الدولى - النظرية العامة . الأسكندرية - منشأة المعارف - ١٩٧٥ ، ص ٧ .

تنظيره . ولقد بات من المتعين (من ناحية أخرى) على المشتغلين بدراسات القانون الدولى العام أن يضعوا فى اعتبارهم التأثير الضخم للتنظيم الدولى وقانونه على قواعد القانون الدولى العام ، ولا ريب أن وضوح هذه العلاقة العضوية بين قانون التنظيم الدولى والقانون الدولى العام تعصم المشتغلين بدراسات قانون التنظيم الدولى من الانزلاق فى متاهات الدراسات الوصفية لحركة التنظيم الدولى ، وتيسر لهم فهم الكثير من غوامضه .

١٤ - على أن أهم النتائج التى يمكن أن تترتب على وضوح هذه الصلة العضوية بين القانون الدولى العام وقانون التنظيم الدولى ، هى ادراك الدور الثورى الخطير الذى يؤديه قانون التنظيم الدولى فى تطوير المجتمع الدولى ، والقانون الدولى ، والعمل على ازالة الكثير من المتناقضات التى يحفل بها الواقع الدولى المعاصر. والمتتبع لقانون التنظيم الدولى منذ بدايات نشأته يلاحظ بغير عناء ذلك الدور الذى يلعبه فى مجالات حيوية متعددة لترسيخ فكرة المجتمع الدولي ، وازالة الكثير من أوجه الضعف والتناقض فى البنيان القانونى والاجتماعى والاقتصادى لهذا المجتمع الدولى .

وعلى الرغم من تسليمنا بضآلة الدور الذى أسهم به قانون التنظيم الدولى فى مجالات المحافظة على السلم والأمن الدوليين - لأسباب متعددة سوف نعود الى معالجتها فيما بعد - فأن أحدا لا يستطيع أن يجحد الدور الهام الذى لعبته قواعد قانون التنظيم الدولى فى المجالات الإجتماعية والإقتصادية والقانونية فلقد مهدت قواعد ذلك القانون المجال لتطورات دولية أسفرت عن مجموعة من الإجراءات والقواعد القانونية فى مجال التعاون الدولى من خلال المنظمات والهيئات الدولية العاملة فى المجالات الاجتماعية والاقتصادية وحركة تقنين القانون الدولى العام ، وأصبح نشاط المنظمات الدولية يتطرق اليوم الى بحث قضية التفاوت فى الثراء والظروف الإجتماعية والإقتصادية بين الدول المختلفة ، والدعوة الى وجوب حل هذه المشاكل عن طريق محاولة إعادة توزيع الثروة من خلال المساعدات المادية والفنية أو نقل التكنولوجيا ، وغيرها من الوسائل والأساليب ، وذلك فى أطار نوع من الحوار بين الأغنياء والفقراء - الشمال والجنوب أو الدول المتقدمة والدول المتخلفة أو الآخذة فى النمو - (على النحو الذى يحدث كثيرا فى المجتمعات الداخلية بهدف التوصل الى إحداث نوع من السلام الاجتماعى بين طوائف الشعب فى مجتمع من المجتمعات) ، من خلال الدعوة الى إقامة نظام أقتصادى دولى جديد[1].

---

(١) ظهرت فى السنوات الأخيرة دراسات عديدة حول هذا الموضوع. أنظر على سبيل المثال : د. اسماعيل صبرى عبد الله - نحو نظام اقتصادى عالمى جديد (دراسة فى قضايا التنمية والتحرير الاقتصاد والعلاقات الدولية) - الهيئة المصرية العامة للكتاب - القاهرة ١٩٧٧ ، ٢٩٦ صفحة .

١٥ - لقد فرض قانون التنظيم الدولى على القانون الدولى العام أن يعترف لأول مرة بأشخاص قانونية دولية الى جانب الدول ، ألا وهى المنظمات والهيئات الدولية ، وأفسح المجال - آلى جانب المصادر التقليدية للقانون الدولى العام - لقرارات المنظمات الدولية كمصدر مستقل من مصادر القانون الدولى ، أو بوصفها على الأقل مكونة للركن المادى لعرف دولى ، ولعب قانون التنظيم الدولى دورا بالغ الأهمية والخطورة فى تحديد مفهوم السيادة فى ظل المجتمع الدولى المنظم ، فضلا عن دوره البارز فى أحداث تطورات هيكلية على القانون الدولى العام، مثل الانتقال به من قانون يسلم ويعترف بالحق فى الحرب Jus ad bullum الى قانون يحرم الحرب Jus contra bullum ، ومن قانون للتبادل الى قانون للتعاون ثم الى قانون للتضامن ، وهو ما يحفز المرء على التساؤل عن المدى الذى يمكن أن يصل اليه قانون التنظيم الدولى فى مجال تطوير القانون الدولى العام ، والذى قد ينتهى به الى قانون للتكامل[1].

=

وقد استهلت منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) سلسلة جديدة من الدراسات عنوانها :

Nouveaux défis au droit internationalب.

بمؤلف لمحمد البدجاوى وزير العدل الجزائرى السابق ورئيس محكمة العدل الدولية حاليا.

Bedjaoui, Mohamed,
Pour un nouvel ordre éconnomique interational,
UNESCO, Paris, 1979, 295. P.

وانظر بصفة خاصة قائمة المراجع الواردة من صفحة ٢٧١ - ٢٩٥.

وقد جاء بالاعلان الذى صدر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة (القرار رقم ٣٢٠١) بشأن اقامة نظام اقتصادى دولى جديد :

« نحن أعضاء الأمم المتحدة ، وقد اجتمعنا فى دورة خاصة للجمعية العامة لنتدارس لأول مرة قضايا المواد الأولية والتنمية ، وخصصنا الدورة كلها لبحث أخطر المشكلات الاقتصادية التى تواجه العالم . . نعلن رسميا تصميمنا الموحد على العمل دون أبطاء من أجل اقامة نظام اقتصادى دولى جديد ، قائم على العدالة ، والمساواة فى السيادة والترابط ، والمصلحة المشتركة ، والتعاون بين الدول ، بغض النظر عن نظمها الاقتصادية والاجتماعية ، نظام يعالج التفاوت ويصحح مظاهر الظلم الحالية ، ويجعل من الممكن تصفية الهوة المتزايدة بين الدول المتقدمة ، والدول النامية ، ويؤمن التنمية الاقتصادية والاجتماعية المطردة ، والسلم والعدل للأجيال الحالية والمقبلة .. ».

(١) عبر الأستاذ فلورى عن معنى يقترب كثيرا من المعنى الوارد بالمتن

أنظر :

Flory, M. M.
Inégalité Economique et Evolution du Droit International.

المنشـور فى :

Société Francaise pour le Droit International Colloque d'AIX- en- Provence.
Pays en voie de développement et transformation du droit International A. Pedone, Paris, 1974, P. 13.

١٦ - على أن أهم الأدوار التى لعبها قانون التنظيم الدولى فى تطوير القانون الدولى العام واثرائه كان بغير شك ، تلك المساهمة التى لا يمكن انكارها فى نشأة وأنماء بعض الفروع الجديدة للقانون الدولى العام ، فقواعد القانون الدولى لحقوق الانسان ، والقانون الدولى الاقتصادى ، والقانون الدولى للتنمية ، والقانون الدولى للبيئة ، ليست فى نهاية الأمر الا حصاد سنوات متصلة من النشاط للفروع المختلفة لهيئة الأمم المتحدة ، وكالاتها المتخصصة فى المجالات المختلفة ،بحيث يمكن القول فى بساطة بالغة أن هذه الفروع الجديدة قد نشأت وترعرعت فى أحضان قانون التنظيم الدولى .

تطوير قانون التنظيم الدولي :

١٧ - ولئن كان قانون التنظيم الدولى فرعا حديث النشأة من فروع القانون الدولى العام ، فأنه من أول الفروع التى انبثقت عنه ، ولا يمكن فهم تطور قانون التنظيم الدولى الا من خلال دراسة تطور حركة التنظيم الدولى ، والتى يرتبط بها ذلك القانون .

فقواعد التنظيم الدولى قد واكبت فى نشأتها تدرج الشعور بالحاجة الى أقامة نوع من النظام الدولي[1]، والذى يوائم بين اعتبارات سيادة الدولة ، وحاجات التعايش بين الدول ، والتعاون فيما

---

(١) لعل الفيلسوف الصينى العظيم كونفشيوس (٥٥١ - ٤٧٩ قبل الميلاد) هو أول من فكر فى أنشاء هيئة تشترك فى عضويتها الدول للتعاون من أجل الصالح الدولى العالم ، إذ جاء فى كتاب الصينى المقدس أنه كان يرى إنشاء اتحاد كبير لتحقيق التعاون الدولى ولاستغلال ثروات البشرية لمصلحة جميع الدول .

وقد نادى بعض المفكرين فى أوربا منذ أوائل القرن السابع عشر بضرورة إنشاء هيئة دولية تقوم على حفظ السلام وتشجيع التعاون بين مختلف الدول ،ومن هؤلاء Emeric cricé de Paris فى:

Le nouveau Cyné, au Discours d'Etat représentant Les occasions et moyens d'établir une Paix générale et la liberté de Commerce partout le mond .ب

المنشور فى عام ١٦١٣.

والذى نادى بانشاء جمعية تضم ممثلين دائمين لكافة الدول - بما فى ذلك الدول غير المسيحية مثل تركيا واليابان - تجتمع فى مدينة معينة ، وتختص بالفصل فيما ينشأ بين الدول المختلفة من منازعات.

والدوق de Sully الذى نادى فى عام ١٦٣٨ بمشروع يهدف أساسا الى انشاء مجلس لأوربا يتمتع ببعض الاختصاصات القضائية والادارية، للقيام بفض المنازعات الدولية بالطرق السلمية ، ومنع قيام الحروب.

كما دعا جروسيوس إلى عقد مؤتمرات دولية من الدول المسيحية لفض ما قد ينشأ بينهما من منازعات وخلافات وفقا لمبادئ العدل والانصاف.

أنظر فى ذلك وفى بعض المشروعات الأخرى التى نادى بها بعض المفكرين الأوربيين لانشاء منظمة دولية.

الأستاذ الدكتور محمد سامى عبدالحميد - العلاقات الدولية - مقدمة لدراسة القانون الدولى العام ، بيروت ١٩٧٥ ، ص ٢٢٩ وما بعدها .

بينها ، بما يحقق مصالح الكافة فى نهاية الأمر ، وينتقل بالعالم من عالم يعد فيه القانون الدولى مؤديا لدور يستهدف أساسا طبع المواقف التى يخلقها إستخدام القوة بالطابع المشروع ، الى عالم يؤدى فيه ذلك القانون دورا أكثر فعالية ، من خلال إقامة نوع من النظام الدولى ، ويعمل على تحقيق أهداف المجتمع الدولى العامة فى السلام والرفاهية ، بعبارة أخرى فان قانون التنظيم الدولى قد نشأ من خلال المحاولات الدولية المتعاقبة لاقامة البنيان التنظيمى للمجتمع الدولى .

١٨ - والمتأمل فى تاريخ تطور العلاقات الدولية يلاحظ فى وضوح أن المؤتمرات الدولية قد عرفت فى بداية الأمر ، تعبيرا عن الحاجات الدولية فى ميدان التعاون وتنسيق السياسات بين الدول، وتصفية خلافاتها ، وتسوية الأوضاع الناجمة عن الحروب ، وعندما شعرت الدول بضرورة التعاون فيما بينها لتنظيم المرافق الدولية على النحو الذى يؤدى الى الانتفاع بها فى ظل أفضل الظروف ، وأكثرها ملاءمة نشأت المكاتب الدولية ، ثم جاءت المنظمات الدولية فى شكلها الحديث تعبيرا عن الرغبة فى إقامة المجتمع الدولى المنظم الذى تنبذ فيه الدول الحروب كوسيلة لتسوية خلافاتها ، وتسوده مبادئ العدالة والمساواة والتعاون ، ثم عرف العالم أشكالا حديثة للتعاون الدولى فى المجالات الاقتصادية بصفة عامة ، وفى النواحى الصناعية والانتاجية بوجه خاص ، وهى ما يطلق عليها المشروعات الدولية العامة[1]. وفى أطار هذا البنيان التنظيمى للمجتمع الدولى نشأت هيئات غير حكومية تزايد عددها زيادة كبيرة فى السنوات الأخيرة عملت على الإسهام فى تحقيق الغايات النهائية لهذا المجتمع الدولى المنظم . وهكذا يمكن القول بأن التنظيم الدولى لم ينشأ من فراغ وأنما جاء نتيجة لوجود مصالح مشتركة على درجة كبيرة من الأهمية ، ونمو الشعور بضرورة تنظيم هذه المصالح فى شكل أو آخر .

١٩ - لقد كانت محاولات تنظيم آثار الحروب عند وضع معاهدات الصلح أو محاولات الحد من ويلاتها عن طريق إخضاعها للقانون من المناسبات التى يمكن الوقوف عندها باعتبارها من المحاولات الأولى للتنظيم الدولى ، ثم كانت الرغبة فى منع الحروب وتحريمها ومحاولة توقيع العقاب على المعتدى، على نحو يكفل صيانة السلم والأمن الدوليين ، باعثا على نشأة التنظيمات الدولية ذات الصفة السياسية الدولية ، وذلك فى أعقاب الحرب العالمية الأولى ، ونستطيع أن نضع أيدينا على مؤتمر فينا فى سنة ١٨١٥ باعتباره نقطة البدء فى محاولات التنظيم الدولى ، ضاربين صفحا عن أية محاولات سبقت القرن التاسع عشر[1]. الذى تميز بالتزايد المستمر فى عدد الدول فى أعقاب

---

(١) أنظر للمؤلف - المشروع الدولى العام ، دار الفكر العربى ، القاهرة ١٩٧٨.

الثورة الصناعية ، على نحو لم يسبق له مثيل ، بحيث بات المناخ الدولى مهيئا لتقبل أفكار ومحاولات التنظيم الأوربى .

المؤتمر الأوربى (الوفاق الأوربي) The Concert of Europe [٢].

٢٠ - لقد دعى مؤتمر فيينا فى سنة ١٨١٥ للاجتماع لإرساء الأسس الدبلوماسية لنظام أوربى جديد وسط الأنقاض التى خلفتها حروب نابليون ، وتصور قادة أوربا هذا المؤتمر بداية لسلسة من المشاورات المنتظمة بين الدول الكبرى يمكن استخدامها كاجتماعات تنفيذية للمجتمع الأوربى ، ولكن سرعان ما ذهب ذلك الحلم أدراج الرياح فقد كشفت المؤتمرات الرئيسية الأربعة التى عقدت فيما بين ١٨١٥ ، ١٨٢٢ عن خلافات فى السياسة والأهداف بين الدول الكبرى جعلت من المستحيل عليها التعاون فى إدارة مشروع منظم لحكم أوربا . على أن ذلك لم يكن يعنى أن مؤتمر فيينا كان فشلا مطلقا ، فلقد كان ذلك المؤتمر بداية لسياسة الدبلوماسية بالمؤتمرات ، حيث كان الأصل فى إدارة شئون العلاقات الدولية المشاورات الثنائية بصفة رئيسية ، وكانت الاجتماعات الواسعة للمشرفين على العلاقات الخارجية فكرة نظرية ، لا تجد سبيلها الى الواقع العملى - فيما عدا استثناءات نادرة - قبل مؤتمر فيينا .

٢١- ومن ناحية أخرى أبرز مؤتمر فيينا انقسام جماعة الدول الأوربية بين طائفتين ، طائفة الدول الكبرى ، وطائفة الدول الصغرى . وحاولت الدول الكبرى أن تمارس على الصعيد الدولى ذلك الدور الذى تمارسة طائفة الحكام فى المجتمع الداخلى . وألف قادة الدول الكبرى مؤتمرا أوربيا اجتمع على نحو غير منتظم ما يقرب من ثلاثين مرة خلال القرن التاسع عشر لمعالجة المشاكل السياسية الملحة ، ويكفى أن نشير هنا الى مؤتمر باريس سنة ١٩٥٦ ، ومؤتمرات لندن سنة ١٩٧١ ، وسنة ١٩١٢ - ١٩١٣ ، ومؤتمرات برلين فى سنة ١٨٧٨ ، وسنة ١٨٨٤ - ١٨٨٥ واتخذ اصطلاح الدول العظمى معنى محددا ، وأصبح ينصرف الى فئة معينة من الدول ، وكان المؤتمر الأوربى قاصرا على الدول الكبرى

---

(١) يعتبر الكثير من الكتاب أن صلح وستفاليا كان أول محاولات التنظيم الدولى ، أنظرعلى سبيل المثال Gross, Leo :
The peace of Westphalia, 1648-1948 A.J.I.L. vol. 53 (1959) pp. 1-29.

(٢) أنظر فى دراسة المؤتمر الأوربى : مؤلف أ. ل كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى ترجمة الأستاذ الدكتور عبد الله العريان - القاهرة ١٩٦٤، ص ٤٧ وما بعدها.
وأنظر أيضا :

BOWETT, D. W.
The Law of International Institutions.
Fourth edition London 1982 pp. 2-3.

التى نصبت نفسها وصية على المجتمع الأوربى ، وتضمنت معاهدة ١٨١٥ اشارة الى وظيفة الدول الكبرى فى اتخاذ تدابير «للمحافظة على السلام الأوربى » ونمت فكرة التضامن الأوربى ، والجماعة الدولية فى القرن التاسع عشر ، واتخذت مظهرا لها الهيئة الإدارية للمؤتمر الأوربى.

٢٢- وهكذا أصبحت المؤتمرات المتعددة الأطراف شيئا أكثر من مؤتمرات سلام يجتمع فيها الساسة لانهاء حروب ، والاتفاق على معاهدات الصلح . فلقد تنوعت مناسبات التشاور الدولى ومقاصدها ، واستهدفت سلسة المؤتمرات التى عقدت بعد مؤتمر فيينا المحافظة على الأوضاع السلمية القائمة ، واستبدال طرق العنف والمراوغة بالطرق الودية فى ابقاء التوازن الدولى ، والإتفاق على القواعد التى تحكم التنافس فى استعمار الأقاليم الآسيوية والافريقية ، ووضع قواعد القانون الدولى العام الذي يطبق على العلاقات بين الدول ، فنظام المؤتمر الأوربى أعطى أوربا لأول مرة منذ ظهور الدول الحديثة شيئا يشبه الى حد ما برلمانا دوليا أخذ على عاتقه معالجة المشاكل الدولية الجارية .

مؤتمر السلام بلاهاي :

٢٣ - ارتدى القيصر الروسى فى نهاية القرن التاسع عشر مسوح الراهب القائم على الدعوة للسلام العالمى ، فوجه الدعوة تلو الدعوة لعقد مؤتمر لبحث العلاقات الدولية ، وخاصة ماتعلق منها بشئون الحرب والسلام ، وتم عقد مؤتمر لاهاى الأول فى سنة ١٨٩٩ ، والثانى سنة ١٩٠٧ بناء على مبادرته[١]. وقد أسفرت جهود المؤتمرين فى لاهاى عن صياغة عدد من الاتفاقيات الدولية التى تم التوقيع عليها والتى تتعلق بقواعد قانون الحرب البرية والبحرية ، كما جرى وضع بعض القواعد الخاصة بالتسوية السلمية للمنازعات الدولية عن طريق التحكيم .

---

(١) أنظر فى ذلك المرجع السابق ص ٤٩ - ٥٠ .

(٢) أثارت البواعث الحقيقية لقيصر روسيا - نيقولا الثانى - فى الدعوة الى عقد مؤتمر لاهاى خلافا كبيرا بين المؤرخين ، اذ ذهب البعض الى أن القيصر لم يكن صادرا عن رغبة صادقة فى دعم السلام بل كان مدفوعا الى حد كبير بالقلق الذى ساوره من جراء الوضع المالى الذى كانت روسيا تجد نفسها فيه نتيجة التسابق الدولى فى التسلح.
أنظر فى ذلك المرجع السابق ص ٥٥.

وإذا كان أول ما يلاحظ على تشكيل مؤتمر لاهاى الأول غلبة الطابع الأوربى ، فان المؤتمر الثانى قد اتجه وجهة عالمية[١]. وهو ما أفسح المجال أمام الدول غير الأوربية لتلعب دورا على الساحة الدولية، الأمر الذى يعد بلا شك من مزايا لاهاى ، بيد أن أبرز ايجابيات مؤتمرات لاهاى هو ذلك الدور البارز الذى لعبته الدول الأوربية الصغرى - على نحو أثار استيياء ممثلى الدول الكبرى - وهو ما سمح بالقول بأنه اذا كان عصر المؤتمر الأوربى يعتبر بداية العصر الذهبى لصدارة الدول الكبرى ، فان مؤتمرات لاهاى تعتبر بداية عهد الدول الصغرى فى المؤتمرات الدولية والمنظمات العالية [٢].

٢٤ - ولا شك أن هذه المؤتمرات تعتبر علامة بارزة على طريق انماء الجهود الجماعية نحو الاصلاح العام للعلاقات الدولية ، على نحو يتسم بالدوام ، فقد نجح المؤتمرون فى عزل أنفسهم عن المشاكل الدولية الساخنة المتعلقة بحروب أو منازعات معينة ، وعكفوا على دراسة المشاكل المجردة ، فى محاولة لصياغة بعض القواعد الجديدة التى استشعر المؤتمرون حاجة الجماعة الدولية اليها .

لقد اتجهت مؤتمرات لاهاى الى استحداث نظم ثابتة ، وتم التوصل الى انشاء هيئات يمكن للدول استخدامها عند الحاجة لتسوية المنازعات التى قد تقع بين دولتين أو أكثر ، ففى سنة ١٨٩٩ تم اقرار اتفاقية التسوية السلمية للمنازعات الدولية التى انطوت على أحكام تأليف لجان التحقيق الدولية المؤقتة وطريقة أدائها لوظائفها وفقا لما يختاره أطراف النزاع ، كما امتدت تلك الجهود الى انشاء محكمة التحكيم الدائمة[٣].

٢٥ - واذا كانت صيغة لاهاى لم تلق نجاحا تاما ، فانها قد لفتت الأنظار الى أهمية قيام نظام دولى عالمى لا أوربى ، وضرورة اشتراك الدول الصغرى فى إدارة دفة هذا النظام ، والحاجة الماسة الى النظم الدائمة الى جانب التسويات الوقتية فى تسيير العلاقات الدولية[٤]. وتميز موقف مؤتمر لاهاى حيال مشكلة الحرب والسلام بالحكمة والتعقل ، فتركيز الأهتمام على التسوية السلمية للمنازعات،

---

(١) بينما كان عدد الدول المشتركة فى المؤتمر الأول ست وعشرون دولة ، اشتركت فى المؤتمر الثانى أربع وأربعون دولة ، من بينهما غالبية جمهوريات أمريكا الجنوبية، وقد عبر رئيس المؤتمر الثانى عن هذا المعنى فى قوله « هذه هى المرة الأولى التى يلتقى فيها مندوبون من الدول المستقلة كافة لبحث ما بينها من مصالح مشتركة تستهدف خير الانسانية جمعاء » . المرجع السابق ذات الاشارة .

(٢) المرجع السابق ص ٥٦ .

(٣) فى هذا المعنى المرجع السابق ص ٦٠ .

(٤) أنظر المرجع السابق ص ٦١ .

إنما يصدر بصفة أساسية عن الأعتقاد بأن الحرب عادة ما تكون وليدة سوء الفهم ، وسورة الغضب التى يمكن تلافيها إذا ما جرى استجلاء وقائع النزاع . والواقع أن مؤتمرات لاهاى قد أدت الى تمهيد السبيل للتنظيم الدولى فى القرن العشرين ، وذلك باهتمام السلام بصفة مجردة ، وعملت على إقامة صرح قانونى يكفل منع الحروب أو التقليل منها على الأقل ، وذلك دون الانشغال ببحث أزمة السلام فى نزاع معين بذاته ، ومثل هذه الفلسفة تعد أساسا لأى شكل من أشكال التنظيم الدولى[١].

الاتحادات والمكاتب الدولية :

٢٦ - منذ بدايات القرن التاسع عشر بدأت الحياة الدولية تشهد مولد العديد من الاتحادات والمكاتب الدولية[٢]. ولا ريب أن هذه المحاولات الأولى للتنظيم الدولى ، كانت تعبر تعبيرا صادقا عن طبيعة المرحلة التى نشأت فى أطارها ، من مراحل تطور القانون الدولى العام ، وقد مهدت السبيل من الناحيتين المادية والنفسية لنشأة المنظمات الدولية بالمعنى الدقيق فيما بعد ، وبصفة خاصة فى النصف الثانى من القرن التاسع عشر ومطلع القرن العشرين[٣].

ولم يكن من قبيل المصادفات أن يكون الاتحاد الدولى للبرق L'Union télégraphique international[٤]. هو أهم الاتحادات الدولية ظهورا الى الحياة الدولية فى عام ١٨٦٥ ، ثم تلاه فى الظهور فى عام ١٨٧٤ الاتحاد العام للبريد Union générale des postes[٥]. فلقد لعبت عوامل التقدم الفنى والعلمى دورا بارزا فى دفع الأشكال الأولى للتنظيم الدولى الى الأمام ، بعد أن كشفت بوضوح عن الحاجات الدولية التى تتجاوز نطاق أقليم الدولة ، والتى يتعين اشباعها أو تنظيمها بطريقة جماعية ، وهذه هى الجذور الحقيقية لفكرة التنظيم الدولى .

---

(١) فى هذا المعنى المرجع السابق ص ٦١ ، ٦٢ .

(٢) أنظر فى تفصيلات ذلك :

BIBIE, Maxence.
La Communauté International et ses Institutions, Paris 1949, pp. 34-35.

(٣) وتجدر الاشارة الى أن أحد الأشكال الأولى للتنظيم الدولى كان يتمثل فى اللجان النهرية الدولية التى انشأتها معاهدة باريس فى ٣٠ مايو ١٨١٤ (المادة ٢٥) وفيينا ١٨١٥ (مادة ١٠٨ : ١١٦) وبناء على هذه المعاهدات تم عقد اتفاقات خاصة بكل نهر على حدة ، ترتب عليها انشاء لجان تتولى الاشراف على الملاحة فى الأنهار الدولية ، كلجنة الراين والدانوب. وكانت لهذه اللجان سلطة اصدار القرارات التى تتولى الدول تنفيذها بواسطة تشريعاتها الداخلية. أنظر فى هذا المعنى الأستاذة الدكتورة عائشة راتب وصلاح الدين عامر التنظيم الدولى الطبعة الأولى. القاهرة ١٩٧٨ ص ٣٣.

(٤) وذلك بموجب اتفاقية باريس فى ١٧ مايو ١٨٦٥ المعدلة باتفاقية سان بترسبورج فى يونيو ١٨٧٥ واتفاقية لشبونه فى ١١ يونيو ١٩٠٨. وكان مقر مكتب الاتحاد بمدينة برن.

(٥) وذلك بموجب اتفاقية برلين فى ١٩ اكتوبر ١٨٧٤ المعدلة باتفاقية روما فى ٢٤ مايو ١٩٠٦ واتفاقية استكهولم فى ٢٨ ابريل ١٩٢٤ ومقر مكتب الاتحاد بمدينة برن.

٢٧ - وقـد تتابعت المكاتب والاتحادات الدولية بعد ذلك فى الظهور للقيام على إدارة وتأمين التنسيق بين مصالح الدول الأعضاء ، فيما يتعلق بالعديد من الحاجات الدولية ، ذات الطابع الفنى ، أو الإدارى البحت . ففى ٢٠ مايو سنة ١٨٧٥ تم التوقيع على اتفاقية باريس المتعلقة بانشاء المكتب الدولى للموازين والمقاييس ، وفى ١٤ أكتوبر تم توقيع إتفاقية برن الخاصة بانشاء مكتب النقل الدولى الذى عهد اليه بالاشراف على نقل البضائع بالسكك الحديدية ، كما أنشى اتحاد دولى لحماية الملكية الصناعية (١٨٨٣) ، واتحاد دولى لحماية الملكية الأدبية والفنية . كما تم التوقيع فى ٧ يونيو ١٩٠٥ على اتفاقية روما الخاصة بانشاء المعهد الدولى الدائم للزراعة . كما أنشئ أول مكتب دولى للصحة فى باريس فى عام ١٩٠٨ Office d'hygiene publique ، وذلك وفقا لما تقرر فى مؤتمر روما فى ديسمبر ١٩٠٧ ، وقد تتابع بعد ذلك إنشاء عدد كبير من هذه المكاتب والاتحادات كان من أبرزها هيئة الطيران الدولية التى أنشئت فى عام ١٩١٩ ، والتى حلت هيئة الطيران المدنى الدولية المنشأة فى عام ١٩٤٤ محلها ، ومكتب العمل الدولى الذى أنشى فى عام ١٩١٩ ، والذى تحولّ الى منظمة العمل الدولية .

وإذا كنا لا نقوم باجراء حصر لهذه المكاتب والاتحادات الدولية ، فحسبنا أن نشير الى أن عددها قد تزايد ، وتحولت غالبيتها الى منظمات دولية أصبحت ترتبط برابطة خاصة بهيئة الأمم المتحدة هى علاقة الوصل ، وباتت تعتبر من وكالاتها المتخصصة .

عصبة الأمم :

٢٨ - وهكذا تتابع إنشاء المنظمات الدولية - أيا ما كانت التسميات التى تطلق عليها ، ولكنها جميعا كانت تختص - كما سبقت الأشارة - بالمسائل الخاصة بالتعاون الدولى فى الميادين الفنية ، دون التطرق الى المجالات السياسية ، فالدول أعضاء الجماعة الدولية ما زالت تبدى من الغيرة أشد ضروبها على مبدأ السيادة وتحرص على التمسك بأهداب المساواة فى السيادة ، وتخشى أن تمس اختصاصاتها المطلقة الا من القيود الاتفاقية أو العرفية التى ينشئها القانون الدولى العام ، وكان من المحتم أن تنتظر الجماعة الدولية اندلاع الحرب العالمية الأولى لتدرك لأول مرة فداحةالأهوال التى تنجم عن حرب واسعة النطاق بدأت تطبق فيها نتائج العلم الحديث ، وكيف أن عدد الضحايا من المدنيين الذى جرى أحصاؤه بملايين البشر تجاوز أضعاف عدد العسكرين الذين أريقت دماؤهم فى ساحات تلك الحرب الضروس . وارتفعت أصوات قوية تنادى بوجوب البحث عن حل يكفل انقاذ البشرية من إمكانية تكرار تلك المأساة الكبرى ، وبدا مبدأ تحريم الحرب فى العلاقات الدولية ، وإنشاء هيئة دولية تختص بالعمل على إقامة نوع من الأمن الجماعى ، بمثابة الأمل الذى ترنو اليه شعوب

العالم المنتصرة والمهزومة على حد سواء ، وهى تضمد جراحها ، وتخفف من الآم اليتامى والمحزونين . ومن هنا فأن الدعوة الى إنشاء مثل هذه الهيئة قد ارتفعت منذ بدايات الحرب[١] . وقد تبناها الرئيس الأمريكى ويلسون ضمن نقاطه الأربع عشر التى نادى بها أساسا لانهاء الحرب العالمية، للنظام العالمى الجديد ، وذلك بدعوته الى إنشاء عصبة عامة للأمم تنشأ وفقا لنصوص دولية محددة ، وتقدم ضمانات متبادلة للاستقلال السياسى والسلامة الاقليمية للدول الصغيرة والكبيرة على حد سواء .

٢٩ - وما أن وضعت الحرب العالمية الأولى أوزارها ، حتى سارعت لجنة مشتركة بين المملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية - لجنة هيرست ميلر - الى وضع مشروع عهد عصبة الأمم ، الذى تدارسته الدول فى مؤتمر فرساى ، وحرصت على أن تضمنه فى معاهدات صلح عام ١٩١٩[٢]. وهكذا عرف العالم لأول مرة هيئة دولية عالمية تختص بالمسائل السياسية ، فلقد كان الغرض الأساسى من أقامة عصبة الأمم هو حماية السلم الدولى والمحافظة عليه ، وتحريم استخدام القوة المسلحة فى حالات معينة ، لان الدول حتى ذلك الوقت لم تكن راغبة فى التخلى الى غير رجعة عن حقها فى استخدام القوة وشن الحرب .

---

(١) وتجدر الأشارة الى اللجنة التى تكونت فى انجلترا فى بدايات الحرب ، والتى دعت الى وجوب إنشاء هيئة دولية تختص بحفظ السلم والأمن الدوليين ، وقد نشرت مقترحات هذه اللجنة فى عام ١٩١٥ . كما ترأس الرئيس الأمريكى السابق William Howard Toft ما عرف بـ The league to enforce peace. وقد شكلت لهذا الغرض فى فرنسا لجنة حكومية برئاسة Léon Bourgeois.

انظر الأستاذ الدكتور محمد سامى عبد الحميد المرجع السابق هامش ٢ ص ٢٣٩ والمراجع التى أشار اليها .

(٢) على الرغم من أتفاق الحلفاء فى مؤتمر فرساى على ضرورة أنشاء منظمة دولية تقوم على حفظ الأمن والسلام فى العالم بصورته التى أسفرت عنها الحرب ، فقد تباينت وجهات النظر حول الطبيعة القانونية للهيئة المقترح أنشاؤها وحول مدى الاختصاصات التى يتعين منحها لهذه الهيئة وبينما ذهب الوفد الفرنسى الى ضرورة أنشاء منظمة قوية ، ذات طابع شبه اتحادى ، تتمتع باختصاصات واسعة ومحددة وبالوسائل العلمية التى تمكنها من مباشرة أختصاصاتها ، وردع كل دولة تحاول المساس بالأمن ، أو الاخلال بالتوازن الدولى فى صورته التى تم على أساسها الصلح بها أتجه الأمريكيون والانجليز الى إنشاء منظمة ذات طابع مرن محددة الاختصاص لا تستند فى أدائها لمهمتها الا الى مجرد حسن نية الدول الأعضاء .

وازاء سلبية أورلاندو رئيس الحكومة الايطالية ، وتأييد أغلبية الدول الصغيرة لوجهة النظر الأمريكية ، لم يجد ويلسون صعوبة تذكر فى أقناع المؤتمر بالأخذ بالمشروع الأمريكى - الانجليزى المشترك ، وطرح المشروع الفرنسى جانبا . كما أصر ويلسون على أدماج نظام العصبة فى صلب معاهدات الصلح وأعتباره القسم الأول من كل منها .

انظر فى تفصيلات ذلك المرجع السابق ص ٢٤٠ ، ٢٤١ .

٣٠ - وقد أهتمت عصبة الأمم بالربط بينها وبين الاتحادات الدولية الفنية حتى يتم التنسيق بين أوجه نشاطها ليتحقق الصالح الدولى العام على خير وجه ، وقد أشير صراحة فى عهد عصبة الأمم وفى ميثاق مكتب العمل الدولى - الذى أدمج بدوره فى معاهدات الصلح - الى ارتكاز السلم العالمى واستناده الى تحقيق العدالة الاجتماعية. ونصت المادة ٢٤ من عهد العصبة على ضرورة اشرافها على الاتحادات السابقة واللاحقة عليها ، وتمكين هذه الهيئات من الانتفاع بالمزايا المادية والأدبية التى توفرها لها العصبة[١].

٣١ - ولا شك أن تجربة عصبة الأمم قدمت لأول مرة امكانية قيام منظمة دولية ذات اختصاصات عامة تشمل تنظيم العلاقات السياسية الدولية ، وذلك رغم المصاعب الجمة التى واجهت عصبة الأمم ، وقصور نصوص عهد العصبة عن تأمين الأهداف التى تطلعت اليها جماعة الدول الموقعة على العهد ، والمشاكل السياسية التى أحاطت بالعصبة ، وفى مقدمتها امتناع الولايات المتحدة عن التصديق على العهد استجابة لأنصار العزلة فى الكونجرس الأمريكى ، وهو ما أدى فى النهاية الى فشل عصبة الأمم الذريع فى مواجهة بعض المشاكل الدولية الهامة التى واجهتها ، وبصفة خاصة الغزو الايطالى للحبشة. ومن هنا فان اندلاع الحرب العالمية الثانية كان فى ذاته خير دليل على هذا الفشل ، وكان ايذانا بانهيار العصبة.

الأمم المتحدة :

٣٢ - واذا كان الرأى العام العالمى قد واجه فداحة أهوال الحرب العالمية الأولى بالذهول والمفاجأة، فان خليطا من مشاعر الذهول واليأس والرعب قد خيم على العالم منذ اندلاع الحرب العالمية الثانية التى فاق نطاق ما أحدثته من خراب ودمار كل خيال وتصور ، وبدا من خلال سير أحداثها أن تسخير العلم ومكتشفاته الحديثة لخدمة أغراض الحرب قد بات يهدد البشرية بالفناء الشامل ، خاصة بعد

---

(١) وقد أثار تطبيق هذا النص بعض المشاكل الاجرائية الناجمة عن عدم تمتع بعض الدول المشتركة فى هذه الاتحادات بعضوية العصبة ، وقد انتهى الراى الى اعطاء مجلس العصبة سلطة الوصل بين هذه الاتحادات وبين العصبة بعد موافقة الدول الأعضاء فيها. كما فسر نص المادة الرابعة والعشرين على أن القصد منه هو رعاية هذه الاتحادات والاشراف عليها وهو معنى يبعد عن الاعتبارات السياسية.

أنظر : الأستاذة الدكتورة عائشة راتب وصلاح الدين عامر المرجع السابق الاشارة اليه ص ٣٧.

اكتشاف القنبلة الذرية واستخدامها فى نهايات تلك الحرب فى هيروشيما وناجازاكى باليابان. ومن هنا فقد كان طبيعيا أن ترتفع الأصوات منادية منذ بدايات الحرب بوجوب العمل على منع تكرار تلك الكارثة الكبرى ، وتتابعت الجهود الرامية الى تأسيس هيئة دولية(١). تعمل على حفظ السلم والأمن الدوليين وتستهدف تجنيب العالم ويلات الحروب.

٣٣ - وعندما وضعت الحرب العالمية الثانية ، أوزارها كان كل شئ قد بات معدا لدعوة مؤتمر سان فرانسيسكو للانعقاد فى الفترة الواقعة بين ٢٥ أبريل و ٢٦ يونيو ١٩٤٥ ، والذى توج باقرار ميثاق الأمم المتحدة الذى عبرت ديباجته عن الرغبة فى تجنيب العالم ويلات الحرب « نحن شعوب الأمم المتحدة ... وقد آلينا على أنفسنا أن ننقذ الأجيال المقبلة من ويلات الحرب التى فى خلال جيل واحد جلبت على الانسانية مرتين أحزانا يعجز عنها الوصف ... » والذى تضمنت مادته الثانية فى فقرتها الرابعة النص على تحريم استخدام القوة فى العلاقات الدولية ، بعد أن تخلت الدول فى مرحلة ما بين الحربين - من الناحية النظرية على الأقل - عن حقها المطلق فى شن الحرب فى ميثاق بريان - كيلوج (ميثاق باريس ١٩٢٨). وأقام ميثاق الأمم المتحدة تنظيما دوليا عالميا متكاملا ، لم يقتصر على المسائل المتعلقة بالسلم والأمن الدوليين ، وانما تجاوزها الى تناول التعاون الدولى فى المسائل الاجتماعية والاقتصادية والثقافية بوجه عام ، وذلك رغبة فى تهيئة المناخ الاجتماعى السليم الذى يمكن أن يتوطد فيه السلم الدولى ، ويقوم على أسس سليمة. ومن هنا جعل الميثاق من هيئة الأمم المتحدة المحور الذى تدور حوله أوجه النشاط المختلفة فى الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية. واتفقت الدول على اعطاء المنظمات المتخصصة التى يتم الوصل بينها وبين الأمم المتحدة السلطة العليا ، ان لم تكن الوحيدة فى هذه المجالات(٢).

---

(١) فقد صدر تصريح الأطلنطى فى عام ١٩٤١ عن الرئيس الأمريكى روزفلت ورئيس وزراء بريطانيا تشرشل ووضعت مادته السادسة الخطوط العريضة لمنظمة دولية تضم الشعوب المختلفة لحفظ السلم وتحقيق التعاون الدولى.

وصدر تصريح الأمم المتحدة فى أول يناير ١٩٤٢ ووقع عليه ممثلو ٢٦ دولة وقد استخدم فيه لأول مرة اصطلاح الأمم المتحدة ، وقد أقر هذا التصريح الأطلنطى ، وتعهدت فيه الدول الموقعة ببذل كل ما فى وسعها لهزيمة العدو المشترك ، كما التزمت بالامتناع عن عقد صلح معه.

ثم تصريح موسكو فى ١ نوفمبر ١٩٤٣ الذى وقعت علية كل من الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى والصين وهو أول الخطوات الايجابية نحو تحقيق مشروع المنظمة الجديدة.

وسوف نعود الى دراسة هذه الخطوات بالتفصيل عند دراسة الأمم المتحدة.

(٢) انظر الأستاذه الدكتورة عائشة راتب وصلاح الدين عامر - المرجع السابق الاشارة اليه ص ٤٢.

٣٤ - وقد أفرد ميثاق الأمم المتحدة فصلا خاصا للتنظيمات الاقليمية (الفصل الثامن) ، وطالب الدول المشتركة فى اتفاقات اقليمية بربط هذه الاتفاقات بنظام الأمن الذى أقامه ميثاق الأمم المتحدة ، واعترفت الأمم المتحدة بدور هذه المنظمات الاقليمية فى المحافظة على السلم ، وفى تنفيذ اجراءات القمع والقهر ، التى قد يتخذها مجلس الأمن ، وألزمت مجلس الأمن بتشجيع فض المنازعات عن طريقها ، وباستخدامها فى تنفيذ الاجراءات التى قد تتخذها[١].

٣٥ - لقد مثلت الأمم المتحدة ذروة التطور فى مجال التنظيم الدولى ، وأقامت نوعا متكاملا من التنظيم الدولى ، الذى امتد ليشمل المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والانسانية بوجه عام ، الى جانب المسائل المتعلقة بالمحافظة على السلم والأمن الدوليين. وقد أثبتت التطورات اللاحقة رسوخ هذا التنظيم فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية ، رغم فشله فى مواجهة الكثير من المسائل المتعلقة بالمحافظة على السلم والأمن الدوليين. والواقع أننا مع الأمم المتحدة نضع أيدينا على التنظيم العام للمجتمع الدولى فى مجموعة. ولئن كان جانب من الفقه يبذل الكثير من الجهد لمحاولة تفسير بدء الميثاق بعبارة نحن شعوب الأمم المتحدة ، ويغتبط هذا الجانب من الفقه وهو يؤكد أن الميثاق قد اختتم بالاشارة الى أن مندوبى الحكومات المفوضين قد وقعوا الميثاق نيابة عن حكوماتهم ، وهو ما يقطع بأن الميثاق معاهدة بين الدول ، وأن العبارة الواردة فى صدر ديباجة الميثاق ، ليس لها قيمة قانونية ، فاننا نعتقد أن للعبارة الواردة فى صدر ديباجة الميثاق ، والتى تشير الى شعوب الأمم المتحدة أهمية كبيرة ، ذلك أنها تأكيد للطبيعة الخاصة لميثاق الأمم المتحدة باعتباره ميثاقا لتنظيم المجتمع الدولى المعاصر ، يهتم بكافة شعوب ذلك المجتمع ، الممثلة فى مؤتمر سان فرانسيسكو بواسطة حكوماتها ، وتلك التى حالت ظروفها الخاصة دون ذلك ، وهو أمر أكده فيما بعد دور الأمم المتحدة البارز فى مجال العمل على تصفية الاستعمار، وضمان حق الشعوب فى تقرير المصير ، ثم فى عملها الدائب على رعاية مصالح الشعوب المقهورة ، ودول العالم الثالث الآخذة فى النمو بوجه عام.

٣٦ - وقد صاحب نشوء هيئة الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة المرتبطة بها ، واستقرارها نشوء العديد من المنظمات الدولية الاقليمية أو المتخصصة ، وكذلك فى نشأة عدد كبير من المنظمات الدولية غير الحكومية، وأصبح عدد هذه المنظمات الدولية غير الحكومية فى مجموعها يتجاوز أضعاف عدد المنظمات الدولية الحكومية، وهو أمر لابد أن يوضع فى الاعتبار عند أى دراسة شاملة لقانون

---

(١) المرجع السابق ذات الاشارة.

التنظيم الدولي. فعلى الرغم من أن تعبير المنظمة الدولية يطلق للتعبير عن المنظمات الدولية الحكومية، وهو الاتجاه الذى استقر فى اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩[١]. فانه لا يغرب عن البال أن هناك فارقا كبيرا - فى تقديرنا - بين دراسة المنظمات الدولية ، وبين دراسة التنظيم الدولى ، ولئن كان من المستطاع استبعاد المنظمات الدولية غير الحكومية من دراسة تخصص أساسا لقانون المنظمات الدولية ، فانه لا يمكن تجاهل هذه المنظمات غير الحكومية بصدد أية دراسة للتنظيم الدولى أو للقانون الذى يحكمه ، فهذه الهيئات تلعب دورا له أهميته فى المجتمع الدولى المنظم ، وتشكل بالتالى جزءا من البنيان الاجتماعى العام للتنظيم الدولى ، وهو ما دعا ميثاق الأمم المتحدة الى الاشارة اليها فى المادة ٧١ من ميثاق الأمم المتحدة ، والى الدور الاستشارى الذى تؤديه بعض هذه المنظمات فى اطار نشاط المجلس الاقتصادى والاجتماعى التابع للأمم المتحدة[٢].

٣٧ - وعلى الرغم من الدور الهام الذى تقوم به بعض الهيئات الدولية غير الحكومية فى اطار المجتمع الدولي، ومع ما أحرزته بعض هذه الهيئات من أهمية وشهرة ، ورسوخ تقاليدها ، وادراك أهميتها من جانب الدول ، والهيئات الدولية الحكومية ، والرأى العام العالمى بصفة عامة - ولعل الصليب الأحمر الدولى ، والاشتراكية الدولية ، والاتحاد البرلمانى الدولي، ومعهد القانون الدولي، ورابطة القانون الدولى من خير النماذج التى يمكن أن تساق فى هذا الصدد - فان مركزها ما زال محوطا بقدر كبير من عدم الوضوح والتحديد، فهى هيئات وطنية من حيث خضوعها لقانون دولة بعينها ولكنها تمارس على الصعيد الدولى نشاطا دوليا خالصا ، وهو نشاط لا يروق بعض الدول فى كثير من الأحوال لأسباب سياسية، ومع أن القانون الدولى الوضعى القائم لا يقدم لهذه الهيئات مركزا قانونيا محددا فى اطاره ، وبصفة خاصة فيما يتعلق بالشخصية القانونية الدولية[٣]. فان من

---

(١) فقد جاء بالمادة الثانية (فقرة ١ - أ) أن اصطلاح المنظمة الدولية يقصد به المنظمة الحكومية.

«L» expression «organisation» international s'entand d'une «organisation intergouvernmentale».

(٢) فقد نصت المادة ٧١ من ميثاق الأمم المتحدة على أن « للمجلس الاقتصادى والاجتماعى أن يجرى الترتيبات المناسبة للتشاور مع الهيئات غير الحكومية التى تعنى بالمسائل الداخلة فى اختصاصه وهذه الترتيبات قد يجريها المجلس مع هيئات دولية ، كما أنه قد يجريها اذا رأى ذلك ملائما ، مع هيئات أهلية وبعد التشاور مع عضو «الأمم المتحدة» ذى الشأن ».

(٣) أنظر فى دراسة الهيئات الدولية غير الحكومية :

Lador-lederer, J.J. International Non-Governmental organizations and Economic Entities. Sythoff-Leyden 1963.

المستطاع أن نتحدث عن مركز دولي فعلي de facto لبعض هذه الهيئات، واللجنة الدولية للصليب الاحمر. بما تقوم به من دور فعال في تطبيق اتفاقيات جنيف والقانون الدولي الانساني بصفة عامة، وما عهد به اليها من مهام في نصوص هذه الاتفاقيات الدولية ، ليست الا واحدا من الأمثلة على هذا الوضع الخاص ومن هنا فاننا نعتقد أن نظرة جديدة لهذه الهيئات ، وللدور الذي تضطلع به ، وللمركز القانوني الذي يجب أن تحصل عليه ، في اطار قانون تنظيم المجتمع الدولي ، يمكن أن تزيل الكثير من أوجه الغموض، وتلقى المزيد من الضوء ، وتكشف عن بعض القواعد التي استقرت فيما يتعلق بهذه الهيئات ، وهي نظرة لابد لها أن تختلف عن تلك التي كانت سائدة في ظل القانون الدولي التقليدي ، وبعبارة أخرى في ظل قانون مجتمع الدول[١].

٣٨ - ومن ناحية أخرى فان التطورات السريعة والمتلاحقة التي شهدها العالم في أعقاب الحرب العالمية الثانية قد أبرزت الحاجة الى اعادة تنظيم الدور الذي تؤديه الدولة في المجالين الداخلي والدولي، خاصة بعد أن بادرت الدول الى الاسهام في انشاء عدد كبير من المشروعات الاقتصادية المشتركة على الصعيد الدولي ، وهي ظاهرة وان لم تكن جديدة تماما ، فانها قد تصاعدت على نحو لم يكن مألوفا من قبل ، تحت تأثير عوامل متعددة كان من أهمها الأفكار الحديثة عن مفهوم التكامل الاقتصادي، وأهمية التعاون الدولي في تحقيق التنمية الصناعية التي هي جزء من التنمية الاقتصادية الشاملة. ومن هنا عرف العالم نشوء عدد من المشروعات التي يطلق عليها اليوم المشروعات الدولية العامة[٢]. وتعد المشروعات الدولية العامة خطوة هامة على طريق استكمال المجتمع الدولي لبنيانه التنظيمي، واستجابة لمتطلبات التعاون الدولي الوثيق في المجالات الاقتصادية، وواحدة من مظاهر التعبير عن الحاجة الى اعادة رسم حدود الدور الذي تلعبه الدول في تلك المجالات[٣].وهو أمر يجب أن يؤخذ في الاعتبار عند دراسة شاملة لقانون التنظيم الدولي المعاصر.

خصائص قانون التنظيم الدولي:

٣٩- ولا ريب أن هذه التطورات المتعاقبة قد طبعت ملامحها ، وعكست تدرجها على قانون التنظيم الدولي، والمتأمل لتطور قانون التنظيم الدولي سيلاحظ بغير عناء أنه قد نشأة متواضعة

---

(١) عبر Lador - lederer عما يتصل بهذ المعنى - أنظر المرجع السابق ص ٣٧٩ - ٣٨٠ .

(٢) أنظر : صلاح الدين عامر - المشروع الدولي العام - دراسة تحليلية تأصيلية. القاهرة ١٩٧٨ - دار الفكر العربي. ص ١٦٦ - ١٦٧.

(٣) المرجع السابق ص ٢٤٥.

للغاية، تتناسب مع حجم حركة التنظيم الدولى فى بداية انطلاقه، ثم أخذ ينمو مع نمو تلك الحركة وتدرجها، حتى أصبح اليوم فرعا متكاملا له ملامحه الخاصة، وطابعه المتميز، الذى يفسح له مكان الصدارة بين الفروع التى انبثقت عن القانون الدولى العام.

٤٠- ويشير بعض الكتاب الى صعوبة صياغة بعض القواعد العامة للتنظيم الدولى وذلك نظرا لتعدد مواثيق المنظمات الدولية وتباينها، والواقع أن من الميسور استخلاص المبادىء العامة لقانون التنظيم الدول من مجموع مواثيق المنظمات الدولية، التى يتحقق لها اليوم الطابع العالمى أو شبه العالمي. ولكن المشكلة فى تقديرنا أن الكثيرين لا ينتبهون الى حقيقة أن العديد من مبادىء قانون التنظيم الدولى وأفكاره لا تحظى بعناية المشتغلين بدراساته، وبصفة خاصة فكرة المجتمع الدولي. ومن ناحية أخرى فإن الكثير من المبادىء التى تجرى معالجتها بوصفها من مبادىء القانون الدولى هى فى واقع الأمر من مبادىء قانون التنظيم الدولي، حقيقة ليس ثمة تعارض، لأن مبادىء التنظيم الدولى هى أساسا من مبادىء القانون الدولى العام، ولكن معالجة هذه المبادىء فى اطار واحد والجمع بينها، ومحاولة استخلاص اتجاهاتها العامة، أمر على جانب كبير من الأهمية لتطوير وابراز ذاتية قانون التنظيم الدولي. ولعل من أبرز الأمثلة على ذلك مبدأ تحريم استخدام القوة فى العلاقات الدولية، ومبدأ حق الشعوب فى تقرير مصيرها، اللذين يتناولهما البعض بالدراسة بوصفهما - بطبيعة الحال - من المبادىء الأساسية للقانون الدولى العام، دون عناية بالاشارة الى وضعهما المتميز فى اطار قانون التنظيم الدولي. ومن هنا فأن من المتعين فى تقديرنا ألا يكون استخلاص مبادىء قانون التنظيم الدولى قاصرا فحسب على مواثيق المنظمات الدولية أو الاتفاقيات المنشئة لها.

٤١- وثمة من الخصائص ما يتميز بها قانون التنظيم الدولى عن غيره من فروع القانون الدولى العام، ولعل ذلك راجع فى المقام الأول إلى طبيعة الاهداف التى يسعى قانون التنظيم الدولى إلى تحقيقها، ونحن نتفق مع أولئك الذين يرون أن أهداف التنظيم الدولى تتحصل بصفة أساسية فى السلام والرفاهية، فالهدف الأساسى الذى يسعى اليه أى تنظيم دولى هو التوصل إلى تحقيق السلام بين الدول ولتهيئة المناخ الملائم لتوثيق التعاون بينها، وذلك من أجل التوصل إلى تحقيق التقدم والرفاهية، ولاشك أن هذه الأهداف العامة للتنظيم الدولى إلى جانب الظروف التى لابست نشأة قانون التنظيم الدولى قد أسهمت فى تكوين سماته المتميزة. وأول خصائص قانون التنظيم الدولى وأبرزها على الاطلاق أنه القانون الأساسى للمجتمع الدولي، وهو ولا شك قانون حديث النشأة، سريع التطور، يتميز بالمرونة التى تتلاءم مع طبيعته الخاصة.

أولا قانون التنظيم الدولي هو القانون التنظيمي الأساسي للمجتمع الدولي :

٤٢ - لعل أبرز ما يتميز به قانون التنظيم الدولى هو أنه القانون الأساسى لتنظيم المجتمع الدولى ، فعلى الرغم من عدم وجود مجموعة من القواعد المكتوبة التى يمكن النظر اليها باعتبارها منطوية على هذه القواعد الأساسية ، فإن من الميسور أن نضع أيدينا على هذه القواعد المقبولة بصفة عامة ، والتى تعتبر القواعد الأساسية أو الدستورية للمجتمع الدولى ، سواء فى مواثيق المنظمات الدولية ، أو المعاهدات الدولية العامة ، أو فى القانون الدولي العرفى . لقد حاول بعض الكتاب أن ينظر الى ميثاق الأمم المتحدة باعتباره الوثيقة الدستورية للمجتمع الدولي[١]. ولكننا وأن كنا نسلم بالطابع الدستورى لميثاق الأمم المتحدة لانطوائه على الكثير من المبادئ التى يمكن النظر اليها باعتبارها جزءا من البنيان الدستورى للمجتمع الدولى ، فأننا نعتقد أعتقادا جازما أن قانون التنظيم الدولى أعم وأشمل من ميثاق الأمم المتحدة ، وهو فى هذا المفهوم القانون الأساسى أو الدستورى للمجتمع الدولى .

٤٣ - على أن هذا القول لا يمكن أن يقلل بحال من الأحوال من القيمة الدستورية لمواثيق المنظمات الدولية ، وهو أمر مسلم به من جانب المشتغلين بدراسات القانون الدولى العام بصفة عامة ولكن المسألة يجب النظر اليها فى تقديرنا على أعتبار أن مواثيق المنظمات الدولية وبصفة خاصة العالمية منها ، تشكل جزءا من النظام الدستورى للمجتمع الدولى ، وهو ما يعنى القول بعبارة أخرى

---

(١) وقد كتب شوارزنبرجر فى تبرير استخدامه لاصطلاح القانون الدولى الدستورى :

«The near- universality of the United Nations legal system and the character of its fundamental principles as jus cognes suggest the treatment of this material in terms of international Law. Yet the consensual character of this jus cognes and the Whole of the Law of International Institutions and even more so, the precarious state of the underlying international quasi-order make it advisable to stress from the outset the analogous element in the term international constitutional law. Without the prefix «quasi» the term does more justice to the aspirations of the United Nations and its Related Agencies than to their past and contemporary reality».

أنظر :

Schwarzenberger, George.
International Law as applied by International Courts and Tribunals Vol. 3, International Constitutional Law, London, 1976, P. 1.

وقد سبق للقاضى دى فيشر أن أشار فى رأية المخالف فى قضية المركز الدولى لجنوب غرب افريقيا (١٩٥٠) الى ميثاق الأمم المتحدة باعتباره معاهدة ذات طابع دستورى.Constitutional Character.

أنه إذا كانت مواثيق المنظمات الدولية لا تعتبر مصدراً وحيداً للقانون الأساسى أو الدستورى للمجتمع الدولى ، فانها تشكل بغير أدنى شك جزءاً رئيسيا من ذلك النظام . ولعل ذلك هو ما حدا بالبعض(١). الى إستخدام اصطلاح International Institutional Law ، للتعبير عن قانون التنظيم الدولى متجنبا إستخدام اصطلاح قانون المنظمات الدولية

Law of International Organizations :

٤٤ - وعلى الرغم من أن محكمة العدل الدولية قد تجنبت اطلاق وصف القانون الدستورى على هذا الفرع من فروع القانون الدولى العام ، فأن الأستاذ شوارزنبرجر قد لاحظ بحق أن هذا الاصطلاح قد ظهر فى العديد من الآراء الانفرادية أو المخالفة لقضاة محكمة العدل الدولية (٢). وهو ما يكشف فى وضوح عن إستقرار هذا المفهوم للقواعد الأساسية المتعلقة ببنيان المجتمع الدولى المنظم .

٤٥ - وثمة مسألة على جانب كبير من الأهمية يجب الإنتباه اليها ، وهى أنه اذا كان قانون التنظيم الدولى هو القانون الدستورى أو الأساسى للمجتمع الدولى ، فان ذلك لا يمكن أن يعنى بحال من الأحوال أن تكون قواعد هذا القانون جميعها من القواعد الدولية الآمرة Jus Cognes ، فقواعد قانون التنظيم الدولى ، وان كانت تتعلق بالجوانب القانونية للبناء التنظيمى للمجتمع الدولى ، والهيئات العاملة على اقامة هذا البنيان ، فانها لا تنتمى كلها الى هذه الطائفة من قواعد القانون الدولى الآمرة ، التى بات يسلم بوجودها الجانب الأكبر من كتاب القانون الدولى العام (٣). ولكن

---

(١) انظر :

Schermers, Henry G.
International Institutional Law.
Leiden 1972, Vol. I, Structure, P. 2.

انظر فى هذا المعنى وكذلك المراجع التى أشار إليها :

MONACO, Riccardo,
Le Charactére Constitutionnel des actes Institutifs d'organisations Internationales.
Mélanges offerts a Charles Rousseau, La Communaté Internationale, Paris, A. Pedone, P. 154.

(٢) انظر شوارزنبرجر المرجع السابق الاشارة اليه ص ١١٧ وما بعدها.

(٣) انظر فيما يتعلق بدراسة القواعد الدولية الآمرة.
المستشار سليمان محمد عبد المجيد.
النظرية العامة للقواعد الآمرة فى النظام القانونى الدولى. رسالة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق بجامعة القاهرة - ١٩٧٩.

مجموعة من القواعد الرئيسية التى يقوم عليها قانون التنظيم الدولى تنتمى ولا شك الى طائفة القواعد الآمرة ، ولعل مبدأ تحريم استخدام القوة فى العلاقات الدولية ، ومبدأ حق الشعوب فى تقرير مصيرها ، وهى من المبادئ الرئيسية التى يقوم عليها قانون التنظيم الدولى المعاصر هى من خير الأمثلة التى يمكن أن تساق فى هذا الصدد.

ثانيا : حداثة نشاة قانون التنظيم الدولي :

٤٦ - وقانون التنظيم الدولى فى هذا المفهوم المتقدم، كقانون أساسى لتنظيم المجتمع الدولى ، يعد قانونا حديث النشأة اذا ما قورن بالقانون الدولى العام ، فلئن كانت قواعد القانون الدولى العام المعاصر تعود الى القرنين السادس عشر والسابع عشر ، وتضرب بجذورها الى ما قبل ذلك التاريخ ، وهى القواعد الخاصة بحكم العلاقات بين الدول ، وتنظيم وقائع الحرب والسلام والحياد ، فان نشأة بعض القواعد الخاصة بالتنظيم الدولى لا تعود الى أبعد من أواخر القرن الماضى ، حيث بدأت تظهر فى المجال الدولى بعض المكاتب والاتحادات الدولية ، والتى تمثل فى حقيقة الأمر منظمات دولية ، وتعمل فى مجال التعاون الفنى بين الدول ، وأقدم هذه المكاتب والاتحادات لم يظهر - كما سبقت الاشارة - الا فى القرن التاسع عشر ، ومنذ ذلك التاريخ فحسب يمكن القول أنه قد بدأت تنشأ قواعد التنظيم الدولى، التى تسارعت خطاها ، لتتابع التطورات المتلاحقة التى عرفها الواقع الدولى فى هذا المجال ، ونشأة هذا العدد الكبير من المنظمات الدولية الحكومية ، والمنظمات الدولية غير الحكومية لتلبى حاجات التعاون الدولى فى كافة المجالات.

٤٧ - غير أنه لا يمكن الحديث عن قانون للتنظيم الدولى ، بالمعنى الدقيق ، الا مع ظهور أولى المنظمات الدولية ذات الاختصاصات السياسية ، ألا هى عصبة الأمم فى أعقاب الحرب العالمية الأولى، فمنذ ذلك الوقت فحسب بدأ الاحساس بالحاجة الملحة الى تجاوز التعامل الدولى بالقانون الدولى سواء بالسلم أو الحرب أو الحياد ، الى تعاون دولى فى اطار القانون الدولى واقامة نوع من النظام الدولى الذى تحدد فى اطاره بعض المبادئ الأساسية التى لا يجوز الخروج عليها. وبعض الأهداف المحددة التى يتعين السعى من أجل تحقيقها ، وهنا فقط يمكن الحديث عن قانون للتنظيم الدولى بالمعنى الدقيق.

٤٨ - ولئن كان ميثاق الأمم المتحدة يمثل فى نظر جانب كبير من الفقه تقنينا شبه متكامل لقانون التنظيم الدولى - وهو أمر نتحفظ عليه ولا نسلم به على اطلاقه - فان السنوات الخمس والثلاثون التى انصرمت منذ وضع الميثاق حتى الآن لا تنفى عن الميثاق أو عن قانون التنظيم الدولى فى مجموعة وصف الحداثة ، التى تعتبر واحدة من أبرز صفاته ، ولعل أبرز موجبات هذا الوصف

أو انعكاساته العملية بمعنى أدق - ما هو ملحوظ من عدم استقرار رؤية واضحة للكثير من كليات هذا الفرع الهام من فروع القانون الدولى العام ، واستمرار الكثيرين من المشتغلين بدراساته على معالجته من خلال دراسة المنظمات الدولية ، وهو أمر يعوق كثيرا فى تقديرنا تقدم قانون التنظيم الدولى ليواكب واقع التنظيم الدولى ، وهو ما يجعل القانون متخلفا عن واقعة ، وهو أمر يؤسف له خاصة وأن التنظيم الدولى ميدان خصب وبكر يمكن أن يلعب فيه القانون دورا رائدا فى ترشيد الممارسة الدولية .

ثالثا : مرونة قانون التنظيم الدولي وسرعة تطوره :

٤٩ - قانون التنظيم الدولى فى سعيه الدائب لملاحقة الواقع الدولى ، يعد قانونا سريع التطور، وهو أمر تسمح به الظروف الدولية المعاصرة ، فالملاحظ أن قواعد قانون التنظيم الدولى تتطور بسرعة لتلائم المتغيرات الدولية ، ولتسبغ عليها الوصف القانونى ، وتسهم سرعة الحركة التى تتمتع بها المنظمات الدولية فى هذا الصدد اسهاما كبيرا ، حيث يعد العمل من خلال المنظمات الدولية واحدا من أساليب تطوير قانون التنظيم الدولى. والنظرة العابرة لقواعد التنظيم الدولى تكشف عن أن البعض من هذه القواعد قد تطور تطورا كبيرا من خلال القرارات والتوصيات التى صدرت عن بعض فروع المنظمات الدولية العالمية ، وحسبنا أن نذكر هنا أن مبدأ حق الشعوب فى تقرير مصيرها ، الذى وردت الاشارة اليه فى مواثيق العديد من المنظمات الدولية - وبصفة خاصة ميثاق الأمم المتحدة - قد تطور واكتسب مدلولا محددا خلال العديد من التوصيات التى صدرت عن الجمعية العامة للأمم المتحدة ، ثم (وهذا أمر على جانب كبير من الأهمية) جرى تطبيقه فى عديد من التوصيات الخاصة بمنح الشعوب الخاضعة للاستعمار الحق فى الاستقلال وتقرير المصير ، ومتابعة وضمان تطبيق ذلك المبدأ فى الواقع الدولى ، وهو الأمر الذى أدى الى حصول العدد الكبير من الشعوب الخاضعة للاستعمار على استقلالها ، وانضمامها الى المنظمات الدولية ، بعد أن أصبحت من أشخاص القانون الدولى . وهذا الأمر - من ناحية أخرى - قد أسهم بدوره فى الاسراع بتطوير قانون التنظيم الدولى .

٥٠ - فلا شك أن ظهور هذا العدد الكبير من الدول الحديثة الاستقلال فى المحيط الدولى ، قد أدى الى الاسراع بتطوير بعض قواعد قانون التنظيم الدولى ، فانضمام هذه الدول الى المنظمات الدولية القائمة قد أدى إلى تطوير العديد من الأساليب القانونية للعمل فى إطارها نزولا على رغبتها ، بعد أن باتت تشكل فى مجموعها قوة عددية كبيرة فى المنظمات الدولية ، وهى تعمل

اليوم جاهدة على إعادة النظر فى الكثير من قواعد القانون الدولى العام ، وقانون التنظيم الدولى. ولا شك أن دور هذه الدول قد أصبح عاملا من العوامل الحقيقية لسرعة تطوير قواعد قانون التنظيم الدولى، وهو أمر سوف نقف على دقائقه وتفصيلاته خلال هذه الدراسة .

٥١ - ولعل من أهم عوامل سرعة تطور قانون التنظيم الدولى ذلك العدد الكبير من المنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية ، والتى ظهرت الى الوجود منذ بدأت حركة التنظيم الدولى حتى الآن و فتتابع صدور مواثيق ودساتير هذه المنظمات قد سمح بادخال العديد من التعديلات ، واستحداث الكثير من الأساليب القانونية ، وتلافى أوجه القصور أو الضعف التى كشفت عنها تجربة تطبيق مواثيق المنظمات الدولية القائمة ، وإجراء مقارنة سريعة بين ميثاق جامعة الدول العربية ، وميثاق منظمة الوحدة الافريقية ، أو بين معاهدة روما ١٩٥٧ وما تلاها من المعاهدات الخاصة بالاتحاد الأوربى ، وبين ما سبقها من منظمات أوربية ، أو بين ميثاق الأمم المتحدة ، وعهد عصبة الأمم ، تسمح على الفور بادراك مدى ما أدخل على المواثيق اللاحقة من تطورات لتجنب ضعف أو قصور المواثيق السابقة عليها ، فى حدود ما تسمح به الظروف الدولية الملابسة لوضع تلك المواثيق .

٥٢ - كما أن أهم موجبات المرونة فى إطار قانون التنظيم الدولى ، ذلك التعدد للمستويات التى يتم عليها التنظيم الدولى فبعض المبادئ التى لاقت صعوبات كثيرة فى التسليم بها على مستوى التنظيم الدولى العالمى ، أمكن تطبيقها فى إطار تنظيمات التكامل الاقليمى التى تقدم السوق الأوربية المشتركة ، والجماعات الأوربية بصفة عامة ثم الإتحاد الأوربى خير نماذجها . كما أن بعض القواعد التى رفضت الدول التسليم بها فى أطار المنظمات الدولية ذات الطابع السياسى ، قبلتها عن طيب خاطر فى إطار المنظمات الفنية أو المتخصصة . وعلى سبيل المثال فأن فكرة التسليم لبعض أجهزة المنظمات الدولية بسلطات أو اختصاصات عبر الدول الأعضاء ، تلتزم بها السلطات الوطنية ، وقد لقيت معارضة شديدة دائبة من جانب الدول التى تبدى الحرص والغيرة على مبدأ السيادة ، ولم يتم التسليم ببعض أشكالها الا فى أضيق نطاق ، وبشكل استثنائى - ونعنى بذلك إجراءات القمع التى قد يقرر مجلس الأمن اتخاذها بمناسبة وقوع حالة من حالات العدوان - هذه الفكرة بذاتها لقيت القبول والتسليم ، فى حدود معينة ، فى إطار الجماعات الأوربية ، كما أن سلطة

الرقابة التى يمكن أن تباشرها المنظمات الدولية ، تلقى الرفض والمعارضة فى إطار المنظمات الدولية ذات الاختصاصات السياسية ، فى حين يتم التسليم بها وقبولها ، بل وتجاوزها الى حد التسليم لبعض المنظمات ذات الطابع الفنى بسلطة العمل المباشر الى جانب تخويلها سلطة رقابة السلطات الوطنية للدول الأعضاء فيما يتعلق بالمسائل الفنية المحددة المشار اليها فى ميثاق المنظمة ، وذلك من خلال أساليب فنية معينة .

تقسيم :

٥٣ - ولما كان العزم قد صح لدينا على أن نقدم فى هذه الدراسة رؤية متكاملة لقانون التنظيم الدولى. ومن خلال معالجة شاملة لجوانبه المختلفة ، فاننا نقسم هذا المؤلف الى ثلاثة إجزاء ، نخصص الأول منها بكامله لدراسة النظرية العامة للتنظيم الدولى ، ثم نفرد الثانى لمعالجة المحور الرئيسى للتنظيم الدولى المعاصر - الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة - وأخير نجعل الجزء الثالث وقفا على دراسة الهيئات الدولية خارج إطار الأمم المتحدة .

الجزء الأول

النظرية العامة

لقانون التنظيم الدولى

تمهيد وتقسيم

٥٤ - نقطة البدء فى هذه الدراسة هى ادراك التحول الهام الذى أصاب القانون الدولى العام - نتيجة لعوامل متعددة - فانتقل به من قانون لمجتمع الدول الى قانون للمجتمع الدولى ، تظهر الحاجة فى إطاره الى بعض القواعد الخاصة بنظامه الأساسى ، وهيكله التنظيمى ، الذى تجسده بعض الهيئآت التى تشكل فى مجموعها البناء التنظيمى لهذا المجتمع الدولى .

وهذه البداية - البالغة الوضوح والبساطة - تمثل فى تقديرنا مدخلا طبيعيا لرؤية شاملة للقواعد الأساسية للنظام الأساسى لهذا المجتمع الدولى ، وجمع مبادئه الأساسية على صعيد واحد ، والتقريب بينها لاستخلاص النتائج المترتبة على ذلك ، ثم دراسة الهيئات الدولية التى تشكل فى مجموعها الهيكل التنظيمى لهذا المجتمع ، وتقوم بتجسيد معالم قانونه التنظيمى . هذه الموضوعات الثلاثة ، المجتمع الدولى ، مبادئه الأساسية ، هيئاته ، تشكل فى نظرنا المحاور الرئيسية لقانون التنظيم الدولى ونظريته العامة . ومن هنا فاننا نقسم هذا الجزء الأول الى ثلاثة أبواب نعرض فى الباب الأول منها الإطار القانونى للمجتمع الدولى ، ونخصص الثانى لدراسة المبادئ الأساسية لقانون التنظيم الدولى ، ثم نجعل الباب الأخير وقفا على دراسة الهيئات الدولية .

البـــاب الاول

المجتمع الدولى

تمهيد وتقسيم :

٥٥ - لعل أول ما يلفت النظر عند دراسة المجتمع الدولى دراسة قانونية* ، هو التساؤل عن مدى ملاءمة هذا التعبير للواقع الدولى المعاصر ، فتعبير المجتمع Society يستخدم فى العلوم الاجتماعية بصفة عامة ، للتعبير عن تجمعات بشرية يلعب فيها الكائن البشرى دورا أساسيا[(١)]. وتبدو فيها الأشخاص المعنوية أقلية عددية - وان اكتسب بعضها قوة كبيرة - ومن هنا فان المجتمع هو فى المقام الأول تجمع بشرى تلعب فيه العلاقات بين بنى الانسان دورا أساسيا فى أبراز الحاجة الى قواعد قانونية لحكم الوقائع الناشئة عن هذا التبادل الإجتماعى ، أما على الصعيد الدولى فان ما قد يطلق عليه المجتمع الدولى International Society أو مجتمع الدول Society of States أو أسرة الأمم Family of Nations أو الجماعة الدولية يتكون بصفة أساسية من الدول - وعددها محدود - ، وقد أدت التطورات الدولية المتعاقبة الى قبول المنظمات الدولية الى جانب الدول ، فى حدود وأوضاع معينة ، وهى جميعا - الدول والمنظمات الدولية أشخاصا معنوية ، فهل يمكن القول مع ذلك بأننا فى مواجهة مجتمع دولى بالمعنى المتعارف عليه ؟ أن الإجابة عن هذا التساؤل تبدو مطلبا أساسيا لتحديد نقطة البداية فى هذه الدراسة ، لأن قانون التنظيم الدولى هو فى نهاية الأمر قانون تنظيم المجتمع الدولى . ولابد من تحديد المفهوم القانونى لهذا المجتمع ، وهو مفهوم أصابته تطورات حاسمة فى ظل الثورة الهائلة التى شهدها العالم فى سنوات ما بعد الحرب العالمية الثانية ، وعلى محاور متعددة ، تلك الثورة التى طبعت سماتها على القانون الدولى ، وفتحت أمامه آفاقا جديدة .

---

(١) أنظر :
Theodorson, George A. and Theodorson Achilles G. A Modern Dicitionary of Sociology. London, 1970, P. 398.

٥٦ - وبديهى أن دراسة قانونية للمجتمع الدولى لا يمكن أن تتوقف عند تحديد إطاره القانونى أو مدلوله الإصطلاحى ، وإنما لابد لها من أفق يشمل فى رحابه دراسة لأشخاص هذا المجتمع الدولى وموضوعاته ، وبعبارة أخرى أشخاص هذا المجتمع ، والوسط المادى أو الإجتماعى ، الذى تؤدى فيه هذه الأشخاص دورها . ومن هنا فاننا نقسم هذا الباب الى ثلاثة فصول ، نخصص الأول منها لدراسة الإطار القانونى للمجتمع الدولى ، ونعرض فى الثانى لأشخاص هذا المجتمع ، ثم نختتم هذا الباب الأول بفصل ثالث نتناول فيه الوسط الدولي .

الفصل الأول

المجتمع الدولي - إطاره القانوني

تمهيد وتقسيم :

٥٧ - فى غيبة تأصيل نظرى وقانونى واضح لمفهوم المجتمع الدولى . - international society société Internationale من جانب المشتغلين بدراسات القانون الدولى العام[١]. أو عند البحث عن أساس القوة الالزامية لهذا القانون ، فى حين أن الاصطلاحات الأخرى كانت تعبيرا محددا عن مفهوم العلاقات بين الدول ، الأمم (فى مفهوم واسع لكى يشمل الأمم التى لا تشكل دولا) وادراك هذا التطور هو أمر على جانب كبير من الأهمية ، كما سبقت الاشارة ، ذلك أن القانون الدولى العام الحديث قد نشأ أول ما نشأ لحكم العلاقات المتبادلة بين مجموعة من الدول ، تكون كأشخاص معنوية مستقلة مجتمع الدول ، من هنا فان قواعد هذا القانون كانت تنطلق من بداية الحرص على مبدأ سيادة الدولة ، واستقلالها فى مواجهة باقى الدول[٢]. بيد أن التطورات العلمية والفنية ، التى صاحبت الثورة الصناعية ، وأعقبتها ، وما نجم عنها من ثورة هائلة فى وسائل الاتصال والتبادل قد

---

(١) وقد عبر الأستاذ جورج سل عن هذا المعنى وعن أسفه لانصراف فقهاء القانون الدولى العام عن تحديد المضمون القانونى لفكرة المجتمع الدولى ، لأن المجتمع الدولى ، كان يعنى لديهم ببساطة مجتمع الدول ، عندما كتب مقررا :

«A qui réfléchit sur les fondements du Droit international il peut sembler étrange que l'effort des juristes n'ait pas tendu jusqu'ici à préciser certaines notions fondamentales du Droit, et notamment la définition de la société, ou d'une société internationale. Cela provient sans doute de ce qu'il existe sur ce point une conception recue, considérée comme indiscutée et indiscutable. La société internationale globale serait la société des Etats ; une société internationales, une société d'Etats. Cela irait tellement de soi qu'il n'y aurait nul besoin d'y insister, à peine de le dire. Tel parait être le point de départ, au moins, des juristes du Droit international public».

أنظر :

Scelle, Georges.
Le Concept de Société Internationale,
«Ses Conséquences en technique juridique»,
Revue de Droit International, 9éme année T. XV 1932. P. 7.

(٢) وقد عبر البعض عما يقترب من هذا المعنى. أنظر Ledor-Lederer المرجع السابق الاشارة اليه ص ١١.

أدت إلى التأثير على الفهم التجريدى للمجال الذى يطبق فيه القانون الدولى العام ، وأبرزت تدريجيا فكرة المجتمع الدولى ، كمجتمع انسانى حقيقى ، يحكمة القانون الدولى العام ، ويقف فى مواجهة المجتمعات الداخلية . وهذه الفكرة ليست جديدة تماما فإن لها جذورا فلسفية ودينية قديمة ، تتعلق بوحدة الانسانية وتماسكها وانتماء البشر إلى مجتمع كبير .

٥٨ ـ ولئن أمكن القول فى اطار هذا الفهم أن المضمون المادى للمجتمع الدولى كان قائما ، منذ أمد طويل ، وكان التصور النظرى لوحدة هذا المجتمع أمرا يجد التعبير عنه بين الحين والحين ، فى اطار النزعات الفلسفية المثالية ، أو فى اطار الشرائع السماوية ، فأن الواقع الدولى كان موحيا بالفرقة ، مشحونا بالبغضاء والتشاحن ، وسادته فى الفترات الغالبة من التاريخ مشاعر عدائية ، حفزت الجماعات السياسية التى تملك القوة إلى النظر إلى غيرها من الشعوب نظرة الاحتقار والازدراء ، ودعتها إلى التسلط عليها كلما استطاعت إلى ذلك سبيلا . وهو ما جعل من تاريخ البشرية سجلا حافلا بالأهوال والمصاعب ، تحكى سطوره عن المذابح والاهوال ، التى يعجز عنها الوصف . ومن هنا فإن قواعد القانون الدولى العام التى بدأت تنشأ مع ادراك الجماعات السياسية لمزايا التفاهم مع الجماعات الأخرى ، بدلا من التناهش معها بغير حدود ، قد قننت هذه النزعة الأنانية ، وجعلت من القانون الذى يحكم علاقات هذه الجماعات ـ الدول ـ قانونا لسياسة القوة بهدف حكم علاقات هذه الدول ، لاقامة توازن للقوى فيما بينها ، دون أن تجعل منه قانونا لحكم المجتمع الدولى أو الجنس البشرى فى مجموعه ، يستهدف ، خيره ورفاهيته ، وهو أمر لم يشتد الاحساس به الا بعد مرور فترة غير قصيرة ، وتجارب مريرة - ولعل من أبرزها الحروب المتتالية التى توجت بالحربين العالميتين الأولى والثانية - وهو ما أدى بالتالى الى إضافة وإبراز أسباب عملية ، وواقعية تبرر الحاجة الى أن يمتد القانون الدولى ليشمل تنظيم المجتمع الدولى الذى تجسد الاحساس بوجوده ، بدلا من أن يظل قابعا فى قوقعة تنظيم علاقات الدول ، وهذه فى حقيقة الأمر نقطة التحول نحو الادراك القانونى المعاصر للمجتمع الدولى ، ادراكا يتجاوز التصورات الفلسفية أو الدينية المثالية .

٥٩ - ومن هنا فاننا نقسم هذا الفصل الى ثلاثة مباحث ، نعرض فى الأول منها للتحول من مجتمع الدول الى المجتمع الدولى ، ونخصص الثانى للخلفية التاريخية للمجتمع الدولى ، ونتناول فى المبحث الثالث والأخير الإطار القانونى للمجتمع الدولى المعاصر .

المبحث الأول

من مجتمع الدول الي المجتمع الدولى

٦٠ - يستخدم اصطلاح المجتمع الدولى كثيرا من جانب المشتغلين بدراسات القانون الدولى ، وقانون التنظيم الدولى ، حيث يشار الى القانون الدولى العام عادة بوصفه قانونا للمجتمع الدولى The Law of the International society - Droit de la société Internationale فى حين أن المقصود فى واقع الامر هو مجموعة القواعد القانونية التى تحكم وتنظم العلاقات بين مجموعة الدول ، ولا يقيم البعض أية تفرقة واضحة بين الجماعة الدولية La Communauté Internationale - International Community, والمجتمع الدولى La Société Internationale - International Society[١]. ويستخدم الاصطلاحين كمترادفين ، على الرغم من الفارق الكبير بينهما .ويميل فريق آخر الى التقليل من أهمية هذه التفرقة [٢]. ويعمد عدد قليل من الفقهاء الى استخدام اصطلاحات أكثر دقة عندما يتحدثون عن القانون الدولى العام بوصفه القانون الذى يحكم مجتمع الدول Society of States أو فى تعبير أكثر اتساعا Family of Nations أو Society of Nations

جماعة الدول والمجتمع الدولى :

٦١ - وقد انتبه جانب من الفقه الدولى الى أهمية التفرقةبين جماعة الدول والمجتمع الدولى ، وهى تفرقة تجد لها أساسا فلسفيا وإجتماعيا فى الفقه الألمانى ، الذى أقام منذ وقت طويل تفرقة مستقرة بين الجماعة La Communauté والمجتمع La Société ، ونظر الى الجماعة بوصفها وحدة

---

(١) لسنا فى مجال حصر شامل لأولئك الذين لا يقيمون أى نوع من التفرقة بين اصطلاح الجماعة الدولية والمجتمع الدولى . وحسبنا أن نشير هنا الى أحد المؤلفات الرئيسية فى الفقه الفرنسى حيث يستخدم الأستاذ شارل روسو الاصطلاحين فى مطول القانون الدولى العام (الذى صدر الجزء الرابع منه فى ١٩٨٠) كمترادفين . أنظر :

Rousseau, Charles,
Droit International Public, Tome IV, Les relations internationales, Paris 1980, P. 22 - 23 .

(٢) أنظر على سبيل المثال :

Lauterpacht, Hersh,
International Law (editd by E. Lauterpacht), collected Papers.Vol. I,
General works. Cambridge University Press, London 1970, P. 30 note 1 .

إجتماعية تقوم وتستند الى ارادة أساسية Volonté essentielle (Wesenwille) وهو ما يعنى أن الرابطة الجماعية التى يرتبط بها أفراد الجماعة تستند الى أساسيات تمس وجود أفراد هذه الجماعة ، وتدعوهم الى المساهمة العميقة فى النشاط الجماعى الذى تقوم عليه هذه الجماعة ، فى حين أن فكرة المجتمع تعتمد على تصور ذهنى ونفعى لأفراده ، أو بعبارة أخرى ارادة مفترضة Volonté arbitraire «Küewille» فكأن المجتمع يقوم أساسا على حساب المنافع التى تعود على أفراده من قبول الانضواء تحت مظلته ، فى حين أن الجماعة تعتمد فى قيامها على إعتبارات ذاتية . ووجدانية عميقة [١].

ومع أن جانبا من الفقه يرى أن الواقع الدولى المعاصر هو أقرب الى المجتمع الدولى منه الى الجماعة الدولية[٢]. فاننا نعتقد أن هذه المسألة لا يمكن أن تفهم على وجهها الصحيح ، الا من خلال دراستها دراسة تاريخية تحليلة تؤدى بنا فى نهاية الأمر الى إدراك واقعى ودقيق للمنظور القانونى للواقع الدولى .

في البدء كانت الجماعة الدولية أوربية خالصة :

٦٢ - ولئن كان واقع الأمر أن القانون الدولى العام فى مفهومه الحديث قد نشأ نشأة أوربية مسيحية خالصة ، فإن هذه الحقيقة يجب ألا تغرب عن البال ونحن بصدد هذا البحث ، ذلك أن الدول الأوربية المسيحية الحديثة (التى كانت تمثل فى عصور النهضة ، وحتى القرن التاسع عشر المجتمع الذى نشأ القانون الدولى العام لتنظيم العلاقات المتبادلة بين هذه الدول فى إطاره) قد خضعت فى العصور الوسطى لقانون واحد ، وكانت تمثل أجزاء من الامبراطورية الرومانية ثم الامبراطورية الرومانية الجرمانية المقدسة ، وكانت تخضع لقانون واحد ، ولذلك فإنه مع استقلال هذه الدول فى مواجهة الامبراطور وفى مواجهة البابا ، وعلى الرغم من الحروب العديدة والطويلة التى نشأت بينها ، فأنها كانت تكون فى مجموعها ما يمكن أن يطلق عليه الجماعة الأوربية La Communauté Européenne ، حيث توافرت لديها الروابط المشتركة التى تصلح أساسا لاقامة مثل هذا البنيان الاجتماعى ، وقد تحدث آباء القانون الدولى طويلا عن الأسس الطبيعية والفلسفية والقانونية لتلك

---

(١) وقد أعتمده واضعو الـ Code Social de Malines عندما أشاروا الى أن الرابطة فى أطار الجماعة تنشأ عن «des aspirations essentilles de la nature humaine» فى حين أن الروابط فى المجتمع تنشأ عن «de la volonté organisatric des hommes» وهو ما يؤدى فى حقيقة الأمر الى أن الفوارق النفسية تكون اكثر وأشد فى اطار المجتمع عنها فى اطار الجماعة.

أنظر فى هذا المعنى Tuyrol y Serra الدراسة السابق الاشارة اليها ص ٥٧٣.

(٢) أنظر المرجع السابق ص ٥٧٣ ، ٥٧٤.

الجماعة أو المجتمع الدولي[١]. ولعل هذا هو السبب الحقيقى وراء إطلاق وصف القانون العام الأوربى Le Droit public européen على القانون الدولى العام فى بدايات نشأته الأوربية المسيحية[٢]. والنظر الى هذا الوضع على أنه كان نوعا من Européocentrisme[٣].

زوال الطابع الأوربي عن الجماعة الدولية تدريجيا :

٦٣ - وأيا كان وجه الحق فى هذا الخلاف فان فتح الباب أمام بعض الدول الأوربية غير المسيحية ، مثل تركيا ، أو غير الأوربية وغير المسيحية ، كاليابان للدخول الى عضوية هذه الجماعة الدولية ، والاستفادة من مزايا القانون العام الأوربى [Etats admis «aux bénéfices du droit public européen»] قد أدى الى تحول هام فى الطبيعة القانونية للجماعة الدولية ، فلم يعد الانتماء الاقليمى أو الروحى ، أو التاريخى أساسا للانتماء الى عضوية هذه الجماعة الدولية Communauté

---

(١) وكان سواريز من ابرع من قدموا هذا الأساس القانونى حيث كتب مقررا :

«The rational basis . . of this phase of law consists the fact that the human race howsoever many the various peoples and kingdoms into which may be divided, always preserves a certain Unity . . enjoined the natural precept of mutual love mercy ; a precept which applies to all, even tó strangers of every nation.

Therefore, although a given sovereign state, commonwealth, or kingdom may constitute a perfect community in itself consisting of its own members, nevertheless, each one of these states is also in a certain sense, and viewed in relation to the humarn race, a member of that universal society ; for these states when standig alone are never so self- suffcient that they do not require some mutual assistance, association, and intercourse, at times for their own greater welfare and advantage, but at other times because also of some moral necessity of need. This fact is made manifest by actual usage».

نقلا عن :

Gross, Leo.
The Peace of Westphalia, 1648 - 1948.
in : Falk, Richard and Hanrieder (ed.).
International Law and organization (an introductory Reader).
Philadelphia, New York, 1968, P. 59.

(٢) ومع ذلك فقد شكك البعض فى وصف الدول الأوربية كجماعة دولية . أنظر المرجع السابق ص ٦٠.

(٣) أنظر فى هذا المعنى :

Gautron, Jean-Claude.
Le Fait Régional dans La Société Interationale.
Société Francaise pour Le Droit International.
Colloque de Bordeaux (1976).
Régionalisme et universaliisme dans le Droit International Contemoprain.
Paris, 1976, P. 5.

Internatonale ، وانما بات يكمن فى مجرد اعتراف الدول القائمة بأن وحدة من الوحدات قد توافرت فيها الشرائط التى ترقى بها الى الانضمام الى الجماعة الدولية القائمة[١]. ولا شك أن توالى انضمام الدول غير الأوربية أو غير المسيحية الى الجماعة الأوربية التى كانت توصف بالدولية ، وتزايد عددها فى اطارها (وهو الأمر الذى بدا واضحا فى مؤتمر لاهاى للسلام فى عام ١٩٠٧) قد أدى الى زوال المفهوم القديم للجماعة الأوربية كجماعة دولية ، فلم تعد الجماعة الأوربية تشكل الجماعة الدولية ، وان بقيت جزءا منها ، غير أن ذلك لم يفسح المجال فى تقديرنا لنشأة مجتمع دولى بالمعنى الحقيقى ، وانما أدى الى نشأة جماعة من الدول تسعى إلى اقرار بعض القواعد التى تنظم العلاقات المتبادلة فيما بينها ، فلم تعد هذه الدول تكون فى مجموعها جماعة دولية فى المفهوم الاجتماعى ، ولم تصل الى تكوين مجتمع دولى ، وانما اكتفت فى مرحلة وسط باطار قانونى شكلى هو ما يطلق عليه جماعة الدول ، أو مجتمع الدول Society of States ، وهو أمر يختلف عن الجماعة الدولية International Society والمجتمع الدولى International Community .

٦٤ – على أن ذلك لم يكن يعنى بحال انقضاء الجماعة الأوربية كجماعة دولية فى اطار هذا التطور لجماعة الدول ، فدخول هذا العدد الجديد من الدول الى جماعة الدول لم يؤد الى انقضاء الجماعة الأوربية ، وان أزال عنها وصف العالمية ، فقد ظلت الجماعة الأوربية متميزة بسماتها وروابطها الخاصة ، وذلك على الرغم من الشقاق والحروب العديدة التى اندلعت بين أعضاء هذه الجماعة الدولية . وهذه الحقيقة تفسر فى واقع الأمر تميز الجماعة الأوربية فى الوقت الحاضر بعدد من الهيئات الدولية العاملة فى اطارها من أجل تحقيق التعاون بين أعضائها ، والعمل من أجل تحقيق تكاملها الاقتصادى فلئن بدت الهيئات الاقليمية الأوربية هى خير نماذج الهيئات الاقليمية وأكثرها تقدما فى عالم اليوم فليس ذلك الا واحدا من النتائج المترتبة عى حقيقة أن الجماعة الاوربية هى أقدم جماعات القانون الدولى المعاصر .

٦٥ – والمتأمل فى قواعد القانون الدولى العام فى نهايات القرن التاسع عشر ومطلع القرن العشرين ، وهى الفترة التى بدأ يزول فيها عنه الطابع الأوربى المسيحى ، سيلاحظ على الفور أن عدد القواعد القانونية المقبولة بصفة عامة والتى كانت تتمثل فى القواعد العرفية بصفة خاصة كان محدودا للغاية ، وهو ما يكشف حقيقة عن طبيعة الوضع الذى كان قائما فى ذلك الوقت ، فالدول الأوربية ومجموعة الدول غير الأوربية التى حصلت على الاعتراف بها كدول ، وكأشخاص قانونية

---

(١) أنظر فى هذا المعنى زيكاردى – الدراسة السابقة الاشارة اليها ص ٢٢٦.

دولية فى مفهوم القانون الدولى العام ، انصرفت الى إقامة حد أدنى من القواعد القانونية لتنظيم العلاقات المتبادلة فيما بينها ، ولئن كانت فكرة القانون ترتبط دائما بفكرة المجتمع Ubi Societas ibi jus, ubi jus ibi Societas فإن من المستطاع القول بعبارة أخرى أن المجتمع الذى نشأ نتيجة لهذا الوضع كان مجتمعا للدول ، ولم يكن مجتمعا دوليا حقيقيا ، وفارق بين مجتمع للدول تدور قواعد قانونه حول أشخاص معدودة هى الدول ، وبين مجتمع دولى تتجاوز فيه قواعد القانون الدولى الدول الى تنظيم كافة الروابط والعلاقات التى تدور فى أطاره ، وتعمد الى تنظيمها حتى ولو كانت نتيجة عمل لغير أشخاص القانون الدولى العام وهى الدول . وبعبارة أخرى فارق بين مجتمع للدول يستهدف فيه القانون إقامة حد أدنى من القواعد العامة ، ويترك لأشخاصه حرية كاملة فى التصرف ، أو الدخول فى علاقات قانونية خاصة من خلال المعاهدات الثنائية ، وبين مجتمع دولى ينصرف قانونه الى إقامة تنظيم عام وشامل ، وتكون فيه القواعد التنظيمية العامة ، هى الكثرة الغالبة ولا تعدو الأعمال القانونية الثنائية أن تكون فى الغالب تطبيقا لتلك القواعد العامة .

ولا شك أيضا أن طبيعة أوضاع العلاقات الدولية فى ذلك الوقت كانت عاملا من العوامل التى أسهمت اسهاما كبيرا فى الابقاء على مجتمع الدول ، والذى دأب الفقهاء على الإشارة اليه بوصفه مجتمعا دوليا[١].

طبيعة القواعد التي كانت تحكم مجتمع الدول :

٦٦ - وفى ظل مجتمع للدول Société Interétatique [٢]. أنصرف الإهتمام الى تنظيم العلاقات الدولية من خلال المعاهدات الثنائية ، أو ذات الأطراف المحدودة ، وبقيت القواعد العامة

---

(١) وقد انتقد الأستاذ جورج سل بحق النظر الى مجتمع الدول باعتباره مجتمعا دوليا (فى حدود الأفكار القانونية التى كانت سائدة فى عام ١٩٣٥) :
أنظر مقاله السابق الأشارة اليه .

(٢) على حد تعبير الأستاذ جورج سل الذى سلم بأن القانون الدولى التقليدى قد وضع لحكم هذا المجمع ، وقد كتب فى هذا المعنى مقررا :

« Envisageons d'abord le type interétatique. C'est la situation pour laquelle a été construit le Droit interational classique , C;est celle notamment, de la Société internationale globale et de l' orde juridique totale, du « Droit des gens».

L' Ordre juridique, interétatique se Caractérise donc par ce fait que les fonctions sociales essentielles y sont remplies par les gouvernants et agents étatiques eux memes ..»

أنظر مقاله السابق الأشارة اليه ص ٢٣ .

وقد ميز الأستاذ جورج سل بين ثلاثة طوائف من المجتمعات الدولية .

Sociétés Interétatiques, Superétatiques et Extraétatiques.

محدودة العدد ، تصطبغ غالبا بالطابع العرفى ، فيما عدا ذلك العدد المحدود من المعاهدات الجماعية الشارعة التى كانت تنصرف أساسا الى تنظيم المسائل المتعلقة بالحرب ، سواء فيما يتعلق بتنظيم حق الدول فى شن الحرب ، أو فيما يتصل بقواعد تسييرها ، وحماية ضحاياها من الموتى والغرقى والجرحى والأسرى أو تسوية المنازعات الدولية عن طريق التحكيم الدولى . وهكذا ظلت فكرة المجتمع الدولى بعيدة عن الميدان بسبب عدم توافر مقوماتها الأساسية، فى وسط يقوم على المغالاة فى تقديس مبدأ سيادة الدولة ، وعدم المساس بأى شكل من الأشكال بمبدأ سلطانها المطلق على اقليمها ، وعلى السماح باستخدام القوة بغير حد ، لقهر ارادة الخصوم ، وعلى النظر الى الأقاليم والشعوب التى لم ترق الى مرتبة الشكل القانونى المعروف بالدولة (أو تلك التى توافرت لها مقوماتها دون الاعتراف بها من جانب الدول الأخرى) بوصفها مجالا لمباشرة النشاط الاستعمارى المحموم الذى بلغ ذروته فى القرن التاسع عشر ، والذى حفز الجماعة الأوربية على تنظيمه بموجب معاهدة دولية خاصة هى معاهدة بروكسل فى سنة ١٨٧٥ ، وهو ماسمح لعدد محدود من الدول الاستعمارية بنهب ثروات هذه الأقاليم والتسلط على مقدرات شعوبها .

التحول الي المجتمع الدولي : أسبابه ومظاهره:

٦٧ـ على أن مجموعة من العوامل تضافرت على أحداث تغييرات هيكيلية على مجتمع الدول ، وانتقلت به الى مجتمع دولى ، ولعل أول هذه العوامل التى تتبادر الى الذهن ، هو ذلك التشعب والنمو الكبير للعلاقات الدولية ، وبصفة خاصة تلك التى تتم خارج اطار العلاقات الحكومية ، أى تلك العلاقات التى يلعب فيها الفرد دورا مباشرا على الصعيد الدولى ، سواء بمفرده أو من خلال تجمعات فردية غير حكومية. تدخل فى علاقات مع مثيلاتها فى الدول الأخرى ، أو تسعى الى اقامة نشاط دولى غير حكومى ، ولاشك أن الثورة العلمية الهائلة التى تتابعت حلقاتها منذ نهايات القرن التاسع عشر وحتى الآن ، ومانجم عنها من تقدم مذهل فى وسائل الانتقال وأدوات الاتصال ، قد أدت الى ابراز الحجم الكبير لأنماط العلاقات الدولية التى تتم خارج دائرة مجتمع الدول ، وبدأ القانون الدولى يمتد بغطاء قانونى لحكم هذه الوقائع الجديدة ، وهو ما أدى «بمجتمع الدول الى الاعتراف بالطبيعة الدولية لهذه العلاقات ، وكانت هذه أول خطوة نحو المجتمع الدولى الذى لا يقتصر قانونه على تنظيم روابط الدول ، وانما يتجاوزها الى تنظيم وحكم كافة الروابط التى تكتسب طابعا دوليا . وحسبنا أن نذكر هنا بالقواعد الدولية التى باتت تحكم وتنظم المسائل المتعلقة بالتجارة الدولية ، والنقل الجوى والبحرى ، والبريد والاتصالات اللاسلكية ، لندرك على الفور مدى ضخامة هذه العلاقات ، وتجاوزها حجم وقائع العلاقات الدولية التقليدية Interétatique .

٦٨- واذا كان التقدم العلمى بما نجم عنه من ثورة هائلة فى وسائل النقل والاتصال ، قد أدى الى أحداث نمو كبير فى حجم العلاقات الدولية فان أهم نتائجه فيما يتعلق بموضوع حديثنا كانت ابراز وحدة العالم ، فلقد أصبح الانتقال من أقصى الجنوب الى أقصى الشمال ، أو من أقصى الشرق الى أقصى الغرب يتطلب وقتا لم يكن يكفى فى وقت سابق للانتقال من مدينة الى مدينة داخل دولة واحدة . وبات الانسان قادرا - بحكم هذا التقدم المذهل - على الاحاطة بالأحداث التى تدور فى أقصى البقاع فور وقوعها ، وهو ماأدى فى واقع الأمر الى رسوخ الاعتقاد بأن العالم قد بات على ضخامته صغيرا [1]. وأدى الانتقال السريع للأفكار، والذيوع العالمى السريع لأنماط معينة من السلوك الاجتماعى ، الى ادراك أن الشعوب والجماعات الانسانية المختلفة ، على الرغم مما هو قائم بينها من خلافات دينية أو عنصرية ، أو حضارية ، تلتقى عند حد أدنى من الوحدة ، وأدى ذلك كله الى ظهور حاجات عامة يتطلب اشباعها نطاقا يتجاوز اقليم الدولة . فتنظيم نقل البريد عبر حدود الدول ، أو تنظيم البث الاذاعى والموجات التى تستخدم فى ذلك وضمان عدم تداخلها ، أو تنظيم عمليات النقل الجوى المدنى - على سبيل المثال - يتطلب تنظيما ذو طابع عالمى . ومن هنا بدأ الاحساس بأن العالم يشكل مجتمعا كبيرا ، وأن القانون الذى يحكم هذا المجتمع يتعين عليه أن يتجاوز مجرد تنظيم علاقات الدول ، الى تنظيم المجتمع الدولى ككل ، على النحو الذى يكفل تنظيم اشباع هذه الحاجات الدولية العامة على أفضل وجه.

٦٩ - على أن استخدام منجزات العلم الحديث فى الحروب ، وما ترتب عليه من نتائج رهيبة ، تتعلق بمدى ما باتت تحدثه أدوات الحروب من دمار شامل ، وهو الأمر الذى بدا واضحا فى الحرب العالمية الأولى ثم تجلت آثاره المذهلة فى الحرب العالمية الثانية ، قد بعث من بين ركام ذلك الدمار الهائل (الذى لم يكن الا علامة واشارة الى ما يمكن أن يحدث من فناء شامل فيما لو استخدم السلاح النووى والهيدروجينى فى حرب مقبلة) احساسا قويا بوحدة العالم وبوجوب الدفاع عن المجتمع الدولى ، عن طريق تنظيمه ، تنظيما يسمح بأزالة الكثير من المتناقضات التى يحفل بها واقعة ، لكى يكون من المستطاع اقامة السلام فيه على أسس وطيدة ، وقد عبرت ديباجة ميثاق الأمم المتحدة تعبيرا واضحا عن هذه المعانى عندما قررت « نحن شعوب الأمم المتحدة ،

---

(١) انظر فى هذا المعنى : Jnks, C. Wilfrd. A New World of Law ? A Study of Creative imagination in International Law. London, 1969, P. 6.

وقد آلينا على أنفسنا :

أن ننقذ الأجيال المقبلة من ويلات الحرب التى فى خلال جيل واحد جلبت على الانسانية مرتين أحزانا يعجز عنها الوصف.

وأن نؤكد من جديد ايماننا بالحقوق الأساسية للانسان وبكرامة الفرد وقدره وبما للرجال والنساء والأمم كبيرها وصغيرها من حقوق متساوية .

وأن نبين الأحوال التى يمكن فى ظلها تحقيق العدالة واحترام الالتزامات الناشئة عن المعاهدات وغيرها من مصادر القانون الدولى.

وأن ندفع بالرقى الاجتماعى قدما ، وأن نرفع مستوى الحياة فى جو من الحرية أفسح .

. . . . . .

٧٠ - ولم تكن الاشارة فى ديباجة ميثاق الأمم المتحدة الى حقوق الانسان أمرا يتعلق بحسن الصياغة ، أو اعتبارات البلاغة والمظهر الخارجى ، لهذا الجهاز الدولى الجديد ، وانما يتعلق فى حقيقة الأمر بجوهر بنيان المجتمع الدولى ، الذى صح العزم على توطيد أركان بنيانه التنظيمى ، فالاشارة الى حقوق الانسان فى ميثاق الأمم المتحدة ، وماتلاها من اهتمام الأمم المتحدة بهذه المسألة الحيوية ، اهتماما تجلى فى الاعلان العالمى لحقوق الانسان الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة فى ديسمبر ١٩٤٨ ، والعهدين الدوليين بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، والمدنية والسياسية فى سنة ١٩٦٦ ، كان مظهرا لتغيرات أساسة تتعلق بالأسس الفلسفية والاجتماعية للقانون الدولى العام ، وللمجتمع الذى نشأ ليحكمه ، وهى تغيرات فاقت فى سرعتها ووضوحها كل تصور ، لتبرز فى نهاية الأمر أن القانون الدولى العام لم يعد قانونا لمجتمع الدول ، وانما بات قانونا لعالم واحد ، أو لمجتمع دولى حقيقى يتعين أن ينظم تنظيما شاملا لصالح كافة الشعوب . وهنا نضع أيدينا على الأساس الحقيقى لقانون التنظيم الدولى .

٧١ - وبديهى أن هذا التطور من مجتمع الدول الى المجتمع الدولى قد استغرق وقتا غير قصير ، ولم يحدث فجأة ، ومن ثم فان بدايات حركة التنظيم الدولى فى النصف الثانى من القرن التاسع عشر ، قد ارتبطت وعاصرت بدايات التحول من مجتمع الدول الى المجتمع الدولى ، وعندما تم التوصل الى صياغة نصوص عهد عصبة الأمم فى عام ١٩١٩ ، كان العالم قد قطع شوطا لابأس به فى هذا السبيل . ولئن كان ميثاق الأمم المتحدة قد جاء متوجا لهذا الاتجاه ، وكاشفا بطريقة حاسمة

عن المجتمع الدولى الذى وضع الميثاق ليقيم الهيئة الرئيسية فى بنيانه التنظيمى ، فان السنوات التى أعقبت وضع الميثاق ، وحصيلة نشاط هيئة الأمم المتحدة منذ قيامها حتى الآن ، وخاصة فيما يتعلق بتصفية الاستعمار وحماية الانسان ، وحماية البيئة الدولية ، والعمل على استغلالها فيما يتجاوز حدود الولاية الاقليمية للدول لصالح البشرية جمعاء ، قد أبرزت بجلاء أن القانون الدولى قد أصبح قانونا لمجتمع دولى يتزايد الاحساس يوما بعد يوم بوحدته ، وبضرورة أحداث المزيد من التجانس والتوازن بين مصالح شعوبه المختلفة ، وأن قانون التنظيم الدولى ، يلعب دورا رئيسيا فيما يتصل بمقومات البنيان التنظيمى لهذا المجتمع الدولى . وكان التسليم بوصف الشخصية القانونية الدولية للهيئات الدولية ، وظهورها الى جانب الدول كأشخاص للقانون الدولى العام ، هو أحد مظاهر التحول الى قانون للمجتمع الدولى ، لم تعد الدول أشخاصه القانونية الوحيدة .

٧٢ - على أن هذا القول لا يعنى التقليل بحال من الأحوال من أهمية الدور الذى تلعبه الدولة على صعيد العلاقات الدولية ، وفى اطار المجتمع الدولى ، فالدول مازالت الأشخاص القانونية الرئيسية للقانون الدولى العام ، وهى تلعب الدور الرئيسى على مسرح العلاقات الدولية ، وظهور المنظمات الدولية الى جوار الدول فى اطار المجتمع الدولى ، والنظر اليها باعتبارها من أشخاص القانون الدولى لعام ، وبروز الدور الذى يلعبه الفرد فى مجال العلاقات الدولية ، وتعاظم الحماية التى بات يحصل عليها من القانون الدولى العام مباشرة ، وتشعب اهتمامات القانون الدولى العام ، وامتداده بالتنظيم والحماية القانونية لكثير من الوقائع الدولية التى لا تتعلق مباشرة بعلاقات دولية بالمعنى الدقيق Interétatique لا ينفى أن الدول هو المحور الرئيسى للمجتمع الدولى ولقانونه ، ولكن هذه المظاهر فى مجموعها تنبىء عن تقدم القانون الدولى العام خطوات الى الأمام ، وتبلور المفهوم القانونى للمجتمع الدولى ، على نحو يسمح بامتداد القانون ليحيط الى أبعد حد مستطاع بأبعاد الواقع الدولى القائم .

٧٣ - ولاشك أننا فى هذا الفهم نختلف مع الأستاذ / جورج سل فى التحليل الذى قدمه للروابط التى تنشأ فى اطار المجتمع الدولى ، (مجتمع الدول La Société Interétatiques) ، والتى لاتعدو فى النهاية عنده الا أن تكون نتيجة نشاط الأفراد سواء بوصفهم هذا أو بوصفهم يمثلون دولهم أو حكوماتهم ، لأن الدول أو الحكومات ليست الا كائنات وهمية أو مجردة ، ومن ثم فان الروابط الدولية جميعها تعد روابط بين الأفراد Inter- individuels [١]. أما نحن فاننا لا ننطلق من بداية نقد

---

(١) أنظر المقال السابق الاشارة اليه ص ١٥

فكرة الشخصية المعنوية ، وهدم التصور القانونى لها على أساس أن الأفراد فى نهاية الأمر هم الذين يتصرفون باسمها ، ونرى أن مجتمع الدول كان مجتمعا تدور فيه العلاقات بين الدول كأشخاص معنوية ، وأن المجتمع الدولى قد أصبحت تدور العلاقات فى اطاره أما بين الدول والهيئات الدولية وهى جميعا أشخاصا معنوية . ولكن قانون المجتمع الدولى قد تجاوز مجرد تنظيم علاقات أشخاصه القانونية الى اقامة تنظيم شامل للمجتمع ، والاهتمام بالكثير من الموضوعات التى لم تكن تحظى باهتمامه فى ظل الوضع السابق لمجتمع الدول .

٧٤- ومن ناحية أخرى فاننا نختلف مع الأفكار التى رددها الاستاذ / جورج سل فى مواطن متعددة من بحوثه ومؤلفاته حول تعدد المجتمعات الدولية حيث يرى أن المجتمع الدولى ليس مجتمع دول ، وهو أمر نتفق معه فيه ، ولكنه يتجاوز ذلك الى القول بأن هناك عددا كبيرا من المجتمعات الدولية التى تتكون من أفراد ينتمون الى جماعات سياسية مختلفة ، ولكنهم يؤلفون باتحادهم مجتمعات دولية متعددة ، وهو الأمر الذى نختلف فيه مع الأستاذ/ جورج سل اختلافا كليا ، ونرى أن الأمثلة التى أشار اليها للتدليل على وجهة نظره ، مثل المجتمع الدولى الذى ينشأ عن نشاط الكنائس على الصعيد الدولى (١) . وما الى ذلك من أمثلة يمكن أن تندرج فى مفهوم الجماعات الدولية ، التى لا تتعارض فى مفهومها مع وحدة المجتمع الدولى ، وهى وحدة أساسية ، لا تتعارض مع وجود جماعات دولية سابقة عليها على النحو الذى سبقت لنا الاشارة اليه .

المبحث الثانى

الخلفية التاريخية للمجتمع الدولى

٧٥ - وفكرة المجتمع الدولى فى مفهومها الذى يستوعب العالم فى مجموعه ، وينظر الى بنى الانسان باعتبارهم يكونون مجتمعا دوليا واحدا ، لا تقتصر قواعد قانونه على تنظيم العلاقات بين الدول أو الوحدات السياسة التى تقتسم مكوناته فيما بينها بتعبير أدق ، وان كانت فكرة حديثة الادراك ، وخاصة فيما يتعلق بوضوحها ، وتبلور النظرة القانونية اليها ، فانها قديمة قدم الفكر الانسانى ذاته ، وتضرب بجذورها فى أعماق التاريخ . فعلى الرغم من أن تاريخ الانسانية كان مسرحا لموجات من التسلط ، والاستعباد من جانب الأقوياء على من هم دونهم فى العدد والعدة ، فان

---

(١) أنظر مقاله السابق الاشارة اليه عن نظرية المجتمع الدولى وخاصة ص ٢١ ، ٢٢ .
وأنظر أيضا مؤلفه :

Précis de Droit des Gens.
Paris, 1932, Vol. I, P. 28 - 29.

وكذلك مقاله عن القانون الدستورى الدولى السابق الاشارة اليه وخاصة ص ٥٠٦ ، ٥٠٧ .

أفكارا كثيرة ذات نزعة مثالية قد ترددت منذ أقدم العصور حول وحدة العالم ، ووجوب العمل على تنظيمه تنظيما شاملا من أجل الصالح المشترك للانسانية . وحسبنا أن نشير فى هذا الصدد الى الفيلسوف الصينى كونفشيوس الذى أعلن ايمانه بوجود قانون اساسى مشترك للعالم فى مجموعه ، وهو مايقتضى بالضرورة أن تكون سائر أعمال البشر فى كل مكان متوافقة مع مقتضيات الطبيعة ، وهذا التوافق أو الانسجام مع قواعد القانون الاساسى بوصفه ضرورة اجتماعية ليس قاصرا فحسب على المجتمع الداخلى ، ولكنه متطلب أيضا من كافة الشعوب[١] . وهو مادعاه الى المناداة بانشاء هيئة تشترك فى عضويتها الدول للتعاون من أجل الصالح الدولى العام [٢].

٧٦ - والواقع من الأمر أن هذه النظرة للعالم فى مجموعة بوصفه مكونا لوحدة اجتماعية ، يتعين أن يجرى تنظيمها تنظيما شاملا من خلال مجموعة من القواعد القانونية الدولية ، كانت الاساس ونقطة الانطلاق للقواعد التى عرفتها الأنظمة القانونية لتنظيم علاقاتها مع الوحدات السياسية الأخرى ، وذلك فى الفترة السابقة على ظهور الدولة فى مفهومها الحديث والمعاصر ، بيد أن تلك الفترات من تاريخ الانسانية وإن عرفت هذه الاتجاهات ، فإن تجسيدها كان يتأثر بالنزعة نحو السيطرة على العالم فى مجموعة ، أو محاولة اقامة نوع من التوازن بين القوى السياسية المسيطرة على أجزاء متقابلة منه .

٧٧ - وقد تأثرت فكرة المجتمع الدولى ، فى تلك الفترات التاريخية بالنزعات العنصرية ، أو الروابط الدينية . فبينما كانت المدن الاغريقية تنظر الى بعضها البعض باعتبارها تكون فيما بينها مجتمعا دوليا تحكم علاقاته بعض القواعد القانونية الدولية ، خلال السلم أو الحرب . فانها كانت تنظر الى بقية شعوب العالم بوصفها من البرابرة ، لا تتقيد المدن الاغريقية فى التعامل معهم أو محاولة السيطرة عليهم بأية قواعد ، وخاصة تلك التى تطبق على العلاقات المتبادلة بين المدن الاغريقية .

---

(١) انظر فى هذا المعنى دنه وآخرين ، المرجع السابق الاشارة اليه ص ٢٧ .
وأنظر فى دراسة أفكار كونفشيوس حول القانون الدولى العام :

Chou, Uau Chow.
La doctrine du droit interational chez confucius, Paris, 1940.

وأيضا :

Keishiro, Iriye,
«The principles of International law in the light of Confucius doctrin».
R.C.A.I, Vol. 120, 1967.

(٢) وانظر ما تقدم فقرة ١٧ .

٧٨ - وعلى الرغم من أن روما فى الفترات المبكرة من تاريخها كانت أكثر استعدادا للاعتراف بقواعد سلوك دولية تعتبرها ملزمة لها ولغيرها من الدول المتمدينة الأخرى ، مثل المعاملة بالمثل والمساواة القانونية . وهو ماكان يعنى وضوح فكرة مجتمع الدول لدى الرومان ، فان تطورا تدريجيا قد طرأ على هذا الموقف ، حيث بدأت روما فى أعقاب بعض الانتصارات العسكرية الحاسمة تنظر الى أعدائها بوصفهم شعوبا غير متحضرة ، وهو ما حدا بها الى انكار أية التزامات قانونية فى مواجهتهم ، وبدأت قاعدة المعاملة بالمثل تختفى[١]. وتضمنت معاهدات روما مع الشعوب الأخرى نوعا من الشرط الذى يفيد خضوع هذه الشعوب خضوعا كاملا لروما ، واعتبر العالم فلكا رومانيا[٢]. ومجدها المفكرون الرومان لأنها حققت المهمة التى عهدت اليها بها السماوات ، فقد أصبح البحر المتوسط بحيرة رومانية ، ونشرت روما على رعاياها نوعا من الوحدة امتد بها من المحيط الأطلسى فى الغرب الى نهرى دجلة والفرات فى الشرق . وعاش العالم ما أطلق عليه السلم الرومانى Pax Romana ، ولكنه سلم لا يعترف بقاعدة المساواة بين الشعوب ، بل على النقيض كانت الصدارة لروما على باقى الشعوب[٣].

٧٩ - وبعد انقسام الامبراطورية الرومانية الى امبراطورية رومانية غربية وأخرى شرقية ، وظهور المسيحية والصراع الطويل الذى نشأ بين الأباطرة والدين الجديد ، وذيوع المسيحية وانتشارها ، فقد تولت الكنيسة الكاثوليكية - بعد انهيار الامبراطورية الرومانية الغربية - مهمة توحيد الشعوب المسيحية فى دولة واحدة حتى يكون على الأرض راع واحد وقطيع واحد ، واكتسبت الامبراطورية الرومانية الجرمانية وصف القداسة بتحالفها مع البابا ، وتلقى شارلمان تاجه فى عام ٨٠٠ من يدى البابا . واعتبر الفرنجة أنفسهم الأداة التى اختارها الله بوصف أنهم يمتلكون مساحات

---

(١) وان كانت قواعد أخرى مثل حصانة السفراء ومراسم اعلان الحرب أو السلام ظلت باقية ملزمة . أنظر فى هذا المعنى الأستاذ الدكتور محمد طلعت الغنيمى .
الأحكام العامة فى قانون الأمم - قانون السلام - منشأة المعارف بالاسكندرية ، ١٩٧٠ص٥٠.

(٢) المرجع السابق ذات الاشارة .
وأنظر أيضا مقال الأستاذ الدكتور محمود السقا .
العلاقات الدولية الرومانية خلال عصر الامبراطورية العليا فى نطاق فلسفة المدنية العالمية .
المنشور بمجلة مصر المعاصرة العدد ٣٥٨ أكتوبر ١٩٧٤ ص ٥١ - ١٢٩ وانظر بصفة خاصة ص ١٠٨ - ١٢٦ .

(٣) أنظر فى هذا المعنى الأستاذ الدكتور طلعت الغنيمى . الغنيمى الوجيز فى التنظيم الدولى ، المرجع السابق الاشارة اليه ١١ ، ١٢ .

منبسطة ويضمون شعوبا عديدة فى دولة مسيحية واحدة ، فالله ينظم الشئون المشتركة للبشرية عن طريق الفرنجة Gesta Dei par Francos وهكذا تقاسم البابا والامبراطور حكم العالم المسيحى(١).

٨٠ - ثم طرأت عوامل الضعف والانحلال على الامبراطورية الرومانية الجرمانية المقدسة ، وزالت بوفاة آخر أباطرتها فردريك الثالث سنة ١٤٩٣ ، وتفرقت أوربا دولا كثير ، مستقلا بعضها عن بعض ودعت الحال عندئذ الى ايجاد قانون دولى ينظم ما يقوم بين هذه الدول من علاقات ، ويضع الحدود على ارادات الدول ، وعلى الأخص عند الحروب(٢). وهنا نضع أيدينا على بدايات ظهور مجتمع الدول كما سبقت الاشارة . وجاءت معاهدة وستفاليا فى سنة ١٦٤٨ التى أنهت الحرب الثلاثينية ، لتؤكد السيادة والمساواة بين الدول جميعا كمبدأ أساسى من المبادىء التى تقوم عليها العلاقات الدولية

٨١ - لقد كان للأفكار المثالية دورها البارز فى تأكيد أصول المجتمع الدولى ، الذى يستوعب الانسانية فى مجموعها فى اطاره ، وتركيز الضوء على مبدأ المساواة بين بنى الانسان ، وعلى وجوب العمل من أجل خير الانسان وتقدمه فى اطار نوع من التنظيم الشامل للعالم . وقدم الدين الاسلامى تصورا شاملا ومتكاملا للمجتمع الدولى كما ينبغى أن يكون ، وهذا التصور الشامل والمتكامل للمجتمع الدولى يتجاوز كل عيوب وتناقضات النظريات والمواقف السابقة عليه ، وما جرى عليه العمل فى العلاقات الدولية فى اطار القانون الدولى المعاصر ، وهو مايدفعنا فى هذا المقام الى ابراز هذه النظرية الاسلامية للمجتمع الدولى .

النظرة الاسلامية للمجتمع الدولي:

٨٢ - فى الوقت الذى كان العالم فيه مقسما بين عدد من الامبراطوريات والدويلات المتنافرة ، والذى يرزح فيه تحت وطأة المفاسد والمظالم التى لا حدود لها ، أشرقت من أرض الجزيرة العربية دعوة الاسلام ، دين الحق والحرية ، فى صيحة هادرة أطلقها رسول الله صلى الله عليه وسلم داعيا الى عبادة الله الواحد الأحد الذى لا شريك له فى الملك . ومبلغا رسالة رب العالمين فجاءت هذه الدعوة الصادقة نورا يبدد ظلمات الليل الطويل ، وأملا يهدى الانسانية الى سواء السبيل ، وعقيدة ثابتة تحقق للفرد السعادة والانسانية الحقة ، وللمجتمع التوازن والتكافل والتقدم .

---

(١) فى هذا المعنى المرجع السابق ص ١٢ .

(٢) انظر الأستاذ الدكتور حامد سلطان - القانون الدولى العام فى وقت السلم. الطبعة الثانية - القاهرة ١٩٦٥ ، ص ٣٦ .

٨٣ - جاء الاسلام دعوة رائعة لتطوير المجتمع الدولى وتنظيمه ، فهو عقيدة التوحيد الخالص ، يدعو الناس كافة إلى عقيدة موضوعية هى التسليم بوجود العلم المطلق ، والتنظيم المحكم خارج نطاق الكائن الحى (الانسان) والتسليم بأن الأكوان ومافيهن لم تخلقها صدفة هوجاء ، أو طبيعة متخبطة عمياء ، ولا هى سابحة فى أفلاكها على غير هدى ، بل إن كل ما ينتظمه الكون يشف عما وراءه ، وان هو الا دليل على قيام الحقيقة الاولى والعظمى فى الوجود التى ترتبط بها كل الأكوان والكائنات وبأنها كلها خاضعة لتنظيم كلى وارادة عليا تحكمها نظم دقيقة يستكشفها الانسان رويدا ، وهى كلها تدل على خالقها الواحد المنفرد بالكمال فى صفاته وفى علمه وقدرته وفى حكمته ورحمته . «أفلم ينظرو الى السماء فوقهم كيف بنيناها وزيناها وما لها من فروج. والأرض مددناها وألقينا فيها رواسى وأنبتنا فيها من كل زوج بهيج . تبصرة وذكرى لكل عبد منيب » (سورة ق ٦ - ٨) .

جوهر الدعوة الاسلامية :

٨٤ - وقد إنطوت الدعوة الاسلامية على دعوة جميع الأمم الى الايمان برب العالمين لا شريك له ، والايمان بوحدة رسالات الأديان والرسل من حيث مصدرها الالهى وجوهرها ، وأنها ما تعددت الا بسبب ما ران على جوهرها من رواسب العصور المظلمة[1]. والاسلام فى دعوته الى وحدة الأديان فى مصدرها وفى جوهرها والى الايمان بجميع الرسل بلا تفريق بينهم ولا تعصب ، انما يدعو جميع الشعوب الى وحدتها الانسانية الكبرى على أساس عقيدة موضوعية جامعة ، إنسانية عالمية تتوحد فيها وتتساوى على قاعدة وحدة القيم الأساسية والأخوة الانسانية والتعاون على البر . عقيدة هادفة الى تحرير الانسانية من استغلال بعضها البعض ، وإلى تأهيلها لرسالتها العلمية الكونية التى حملت مسئوليتها الخالدة ، والتى لا سبيل الى القيام بها الا بعد التحرر من الاستغلال والاستعباد للحكم أو للشهوات ومن تبديد الطاقات من أجل منافع ذاتية أو فى صراعات عنصرية أو طبقية تدمرها . فهى دعوة الى الوحدة العالمية والأخوة الانسانية تستمد حيويتها من عقيدة إنسانية موضوعية ذات شريعة عالمية متوازنة القيم ، لا تتجزأ فيها الحرية والعدالة ولا تتنافر : فلا حرية بلا عدالة ، ولا عدالة بلا حرية . ولا يستعبد فيها الأفراد باسم الجماعة ، ولا المجموع لصالح بعض الأفراد . فلا حرية ولا كرامة لجماعة أفرادها عبيد لحكام غير مسئولين ، ولا سلام للشعوب تفصل بينها هوة فى مستوى المعيشة أو تمزقها صراعات عنصرية أو طبقية أو مذهبية . دعوة عالمية تخاطب شعوب الانسانية أن

---

(١) أنظر رسالة محمد كامل ياقوت ، الشخصية الدولية فى القانون الدولى العام ، المقدمة الى كلية الحقوق - جامعة القاهرة - القاهرة ١٩٧٠ ، ص ٢١ ، ٢٢ .

تتخذ من « وحدتها الأساسية » وهي الأسرة أساسا ومثالا لوحدتها الانسانية الكبرى . فلا يكون اختلافها الى عناصر وألوان ولغات شتى سببا لتنازعها وتقابلها بل دافعا لها الى التعاون والتكافل[1]. « يا أيها الناس انا خلقناكم من ذكر وأنثى وجعلناكم شعوبا وقبائل لتعارفوا إن أكرمكم عند الله أتقاكم إن الله عليم خبير » (سورة الحجرات - ١٣) .

وحدة الانسانية : (وحدة عقيدة ومصير) :

٨٥ - ولا ريب أن هذا التصور الشامل لمشاكل الانسانية في مجموعها . وهذه الدعوة الى وحدة الانسانية، وحدة عقيدة ومصير ، كانت جوهر وأساس التصور الإسلامي للمجتمع الدولي . ومن هنا فإن الحلول التي قدمتها الشريعة الاسلامية للمشاكل الناجمة عن علاقة المسلمين بمن يخالفونهم في العقيدة كانت تنطلق من هذه الأسس الراسخة . والواقع أن الدولة الاسلامية (أو دار الاسلام) كانت تمثل جماعة دولية في المفهوم الذي سبقت الاشارة اليه، أو دولة اتحادية (ذات طابع خاص وقد ذهب أستاذنا الدكتور حامد سلطان الى القول « أن الدولة الاسلامية تعتمد في تكوينها على الوحدة الدينية ، وأن جميع من شملتهم هذه الوحدة هم أمة واحدة وإن اختلفوا في اللغة أو الجنس أو الحكومات أو سائر المميزات القومية ، لان وحدة الدين عندهم تغلب كل هذه الفروق . ولا شك أن النظام الذي يسود الدولة الاسلامية أو « دار الاسلام » كما إصطلح على تسميتها ، هو أول نظام ظهر في العالم كما هو معروف الآن بالدولة الاتحادية ، ففي داخل « دار الاسلام » لا توجد حدود أقليمية أو سياسية تفصل بين الشعوب التي تدين بالاسلام ، أو تفصل بين المساحات التي تحيا عليها هذه الشعوب . ذلك أن ولاية الاسلام واحدة ، وهي تشمل الشعوب والاقاليم التي تنبسط عليها هذه الولاية . وكذلك الامر فيما يتعلق بالجنسية ، فهي جنسية واحدة لأن الاسلام دين وجنسية معا . ومعاملة الذميين والمستأمنين معاملة واحدة في جميع الأمصار التي تشملها دار الاسلام . ورئيس الدولة واحد في دار الاسلام وأن تعدد نوابه في مختلف الأمصار . وقد تتعدد قيادات الجيوش ، ولكنها جميعا تشكل جيشا واحدا ، وهو جيش دار الاسلام . ولاشك أن هذا النظام لم يكن مألوفا لدى الجماعات الانسانية التي كانت قائمة وقت ظهور الاسلام »[1].

العلاقة بين دار الاسلام ودار الحرب :

٨٦ - وقد ثار خلاف حول طبيعة العلاقة بين دار الاسلام (الدولة الاسلامية) وغيرها من الدول التي اصطلح على تسميتها « دار الاسلام » ، فقد عمد فريق من قدامى فقهاء الشريعة الاسلامية الى

---

(١) انظر المرجع السابق ص ٢٤ .
(٢)انظر الأستاذ الدكتور سلطان.
أحكام القانون الدولي في الشريعة الاسلامية . القاهرة ١٩٧٠ ص ١١١.

الاستناد الى بعض الآيات القرانية (مثل قوله سبحانه وتعالى « وما لكم لا تقاتلون فى سبيل الله والمستضعفين من الرجال والنساء والولدان ، الذين يقولون ربنا أخرجنا من هذه القرية الظالم أهلها واجعل لنا من لدنك وليا واجعل لنا من لدنك نصيرا ، الذين آمنوا يقاتلون فى سبيل الله والذين كفروا يقاتلون فى سبيل الطاغوت، فقاتلوا أولياء الشيطان ، إن كيد الشيطان كان ضعيفا » (سورة النساء ٧٥ - ٧٦) « وقاتلوهم حتى لا تكون فتنة ويكون الدين لله ، فان انتهوا فلا عدوان الا على الظالمين » (سورة البقرة ١٩٣) . والى انتزاع مثل هذه النصوص القرآنية من سياقها ، وترتيب نزولها الزمنى ، والقول بنظرية مؤداها أن الحرب وسيلة شرعية وأساسية لغاية هى سيادة الاسلام ليشمل الأرض كلها فلا يبقى ثمة دار للحرب ، ودعوة الاسلام لدى هذا الفريق من الفقهاء دعوتان : دعوة باللسان ، ودعوة بالسنان ، فمن دعوا باللسان ، وبلغوا هذا الدين على وجه صحيح تبين به الحق ، ولم يجيبوا الدعوة ،وجب على المسلمين دعوتهم بالسيف وقتالهم ، وقد أسس أصحاب هذا الرأى علاقات الدولة الاسلامية بغيرها من الدول الاسلامية وفق القواعد الآتية :

١ - الجهاد فرض ، ولا يحل تركه بأمان أو موادعه الا أن يكون الترك سبيلا اليه ، بأن كان الغرض منه الاستعداد حين يكون بالمسلمين ضعفٌ وبمخالفيهم فى الدين قوة .

٢ - أساس العلاقة بين المسلمين ومخالفيهم فى الدين الحرب ، مالم يطرأ ما يوجب السلم من إيمان أو أمان . والأمان نوعان : أمان مؤقت وأمان دائم .

٣ - دار الاسلام هى الدار التى تجرى عليها أحكام الاسلام ، ويأمن من فيها بأمان المسلمين سواء أكانوا مسلمين أم ذميين ودار العهد هى دار غير المسلمين الذين ارتبطوا مع المسلمين بعهد الأمان المؤقت العام . أما دار الحرب فهى الدار لا تجرى عليها أحكام الاسلام ولا يأمن من فيها بأمان المسلمين[1].

٨٧ - وقد قام فريق من المستشرقين بتجديد هذه النظرية ، بهدف النيل من الشريعة الغراء ، وتشويه مفهومها حتى ذهب بعضهم الى أن الحرب مشروعة فى الاسلام إذا كانت لارغام الناس على اعتناقه وابادة من لا يقبل ، مستندين فى ذلك الى مقالات لفريق من قدامى المفسرين لبعض نصوص القتال فى الشريعة ضد المشركين ، وضد أهل الكتاب ومن فى حكمهم ، مثل النصوص القرآنية الواردة فى الفقرة السابقة ، وحديث « أمرت أن أقاتل الناس حتى يقولوا لا اله الا الله - فإن قالوها

---

(١) أنظر فى تفضيلات ذلك .

صلاح الدين عامر . مقدمة لدراسة قانون النزاعات المسلحة . القاهرة - ١٩٧٦ - الطبعة لأولى . ص ١٩ ، ٢٠ والمراجع التى اشار اليها .

عصموا منى دماءهم وأموالهم الا بحقها » . واحتجوا بشرعية الحرب فى الاسلام ضد اليهود والمسيحيين كذلك بالنص الوارد فى سورة التوبة وهى آخر سور الأحكام نزولا « وقاتلوا الذين لا يؤمنون بالله ولا باليوم الآخر ولا يحرمون ما حرم الله ورسوله ولا يدينون دين الحق من الذين أوتوا الكتاب ، حتى يعطوا الجزية عن يد وهم صاغرون » . وفسروه بأن أهل الكتاب - بعد انقضاء القرون الأولى لرسلهم وضياع بعض كتبهم وتحريف أو تزييف البعض الآخر باختلاطه بالأساطير والمفاهيم الوثنية الدخيلة - أصبحوا غير مؤمنين بالله بالمعنى الصحيح الخالص من الشرك ومن الوثنية فلم يبقوا على الدين الحق حتى جاء الإسلام كاشفا لجوهر الدين داعيا اياهم اليه فإن رفضوه استحقوا باجتماع تلك الأوصاف فيهم أن يقاتلهم المسلمون حتى يسلموا أو يستسلموا بدفع الجزية [1].

٨٨ - ولكن جمهور الفقهاء على أن الجهاد مشروع لحماية الدعوة الاسلامية ، ودفع العدوان عن المسلمين ، فمن لم يجب الدعوة ولم يبدأ المسلمين باعتداء لا يحل قتاله ، ولا تبديل أمنه خوفا . ومن ثم فان أساس علاقات الدولة الاسلامية بغيرها يقوم أصلا على السلم ولا يبيح قتال مخالفيهم فى الدين ، وإنما يأذن فى قتالهم ، ويوجبه إذا اعتدوا على المسلمين ، ووقفوا عقبة فى سبيل العقيدة الاسلامية ليحولوا دون نشرها فحينئذ يجب القتال دفعا للعدوان وحماية للدعوة .

فالمتتبع لنصوص القرآن ، وأحكام السنة النبوية ، فى الحرب يرى أن الباعث على القتال ، ليس هو فرض الاسلام دينا على المخالفين ، ولا فرض نظام اجتماعى ، بل كان الباعث على قتال النبى صلى الله عليه وسلم هو دفع الإعتداء .

وها هنا قضيتان إحداهما نافيه ، والأخرى مثبته ، أما النافية فهى أن القتال ليس للاكراه فى الدين ودليلها قوله تعالى « لا اكراه فى الدين قد تبين الرشد من الغى » .

وأما القضية الثانية ، وهى أن القتال لدفع الاعتداء ، فقد نص عليها القرآن أيضا ، إذ يقول سبحانه « فمن اعتدى عليكم فاعتدوا عليه بمثل ما اعتدى عليكم ، واتقوا الله إن الله مع المتقين » بل إن القرآن بحكم نصوصه جعل الذين لا يقاتلون المؤمنين فى موضع البر إن وجدت أسبابه ، والذين يقاتلون الذين يعتدون فقد جاء فيه « لا ينهاكم الله عن الذين لم يقاتلوكم فى الدين ، ولم يخرجوكم من دياركم أن تبروهم وتقسطوا اليهم إن الله يحب المقسطين ، إنما ينهاكم الله عن الذين قاتلوكم فى الدين وأخرجوكم من دياركم وظاهروا على اخراجكم أن تولوهم ومن يتولهم فأولئك هم الظالمون » .

(١) أنظر المرجع السابق ص ٢٠ ، ٢١ والمراجع المشار اليها .

ومع أن القتال شرع لدفع الاعتداء لم يأمر القرآن بالحرب عند أول بادرة من الإعتداء أو عند الاعتداء بالفعل ، إذا أمكن دفع الاعتداء بغير القتال . قال تعالى « وإن عاقبتم فعاقبوا بمثل ما عوقبتم به ، ولئن صبرتم فهو خير للصابرين ، واصبر وما صبرك الا بالله ، ولا تحزن عليهم ولا تك فى ضيق مما يمكرون »(١).

٨٩ - وإذا كان من المسلم به عند جمهور الفقهاء أن أساس العلاقة بين دار الاسلام ودار الحرب هو السلم ما لم يطرأ ما يوجب الحرب ، نتيجة عدوان المخالفين عدوانا ماديا على دار الاسلام ، أو عدوانا معنويا بالوقوف فى وجه الدعوة الاسلامية التى هى دعوة عالمية ، فان فى ذلك ما يكشف عن النظرة الاسلامية للعالم باعتباره مجتمعا دوليا يشمل دار الاسلام ودار الحرب ودار العهد ، ويخضع لمجموعة من القواعد القانونية التى جاءت بها .

٩٠ - وقد تجاوز بعض الفلاسفة والمفكرين من المسلمين مجرد الادراك القانونى لمفهوم المجتمع الدولى ، والجماعة الدولية الى تصور إمكانية إقامة هيئآت تعمل على تنظيم المجتمع ، أو الجماعة الاسلامية باعتبارها جماعة دولية فقد نشر أبو نصر الفارابى فى منتصف القرن العاشر كتابه « آراء أهل المدينة الفاضلة » دعا فيه الى ضرورة إقامة اتحاد بين دول المعالم . وقد أشار فيه الى ما بين مختلف شعوب العالم من تضامن ، فقال : « أن الانسان لا يمكن أن ينال الكمال الذى لأجله جعلت له الفطرة الطبيعية الا باجتماعات جماعة كثيرة متعاونة الأفراد يقوم كل واحد منهم للآخر ببعض ما يحتاج اليه فى قوامه . ثم قسم المجتمع الانسانى الى مجتمعات كاملة وغير كاملة ، وقسم الكاملة الى ثلاثة أنواع وهى : العظمى ، والوسطى ، والصغرى . وعرف العظمى بأنها « اجتماعات الجماعة فى المعمورة » ثم قال : « الاجتماع الذى به يتعاون على نيل السعادة هو الاجتماع الفاضل . والأمة التى تتعاون مدنها كلها على ما تنال به السعادة هى الأمة الفاضلة ، وكذلك المعمورة الفاضلة أنما تكون إذا كانت الأمم التى فيها يتعاونون على بلوغ السعادة .

كما دعا عبد الرحمن الكواكبى فى كتابه « أم القرى » الذى نشره فى أواخر القرن التاسع عشر الى إنشاء اتحاد بين الشعوب الاسلامية ، فتخيل جمعية عقدت فى مكة وحضرها ممثل أو أكثر لكل قطر إسلامى ، وأن هذه الجمعية بحثت أسباب فتور الأمة الاسلامية ، ووسائل علاج حالها ، ورأت أن خير علاج هو أنشاء جمعية دائمة تعنى باصلاح أحوال الدولة الأسلامية(٢).

---

(١) أنظر فى تفصيلات ذلك - المرجع السابق ص ٢١ ، ٢٢.

(٢) أنظر تصدير الاستاذ الدكتور عبد الله العريان لترجمة كتاب أ . د كلود النظام الدولى والسلام العالمى . المرجع السابق الاشارة اليه ص ١٠ ، ١١ .

المبحث الثالث

الإطار القانوني للمجتمع الدول المعاصر

٩١ - إذا كنا قد انتهينا فى المبحثين السابقين الى ترسم ذلك التحول من مجتمع الدول الى الى المجتمع الدولى ، والاشارة الى الخلفية التاريخية لفكرة المجتمع الدولى ، فانه يبقى أمامنا فى هذا المبحث أن نعرض للمنظور القانونى للمجتمع الدولى المعاصر . فعلى الرغم من حدوث ذلك التحول الهام من مجتمع الدول الى المجتمع الدولى ، فان الكثيرين وان عبروا عن آثار هذا التحول أو لمسوا ثمراته ، فانهم لم يدركوا حقيقته ولم يحاولوا الوقوف بالتحليل عند أسبابه وآثاره على النحو الذى سبقت الاشار اليه .

٩٢ - ونقطة البداية للتعرف على هذا المضمون القانونى للمجتمع الدولى المعاصر ، هى ادراك بديهية لا تثير جدلا ولا خلافا ، تلك هى أن المجتمع الدولى ينطوى شأنه أى مجتمع من المجتمعات على شبكة من العلاقات الاجتماعية ، هى العلاقات الدولية ، فالمجتمع الدولى قد نشأ فى واقع الأمر نتيجة لقيام وتشعب تلك العلاقات الدولية . وقد عرف ماكس هوبر العلاقة الدولية بأنها العلاقة التى تنشأ نتيجة لقيام علاقات بين جماعات اجتماعية محددة تنتمى الى دول مختلفة ، وتكون العلاقة دولية فى المفهوم القانونى الضيق عندما تنشأ بين الدول ذاتها[١]. وبعبارة أخرى فان العلاقات الدولية هى علاقات بين أفراد ينتمون الى دول مختلفة[٢].

٩٣ - والواقع من الأمر أن المجتمع الدولى ينطوى على طوائف متعددة من العلاقات الدولية ، فهناك أولا العلاقات الدولية الفردية - بين أفراد ينتمون الى دول مختلفة - وهناك العلاقات الدولية الجماعية - بين جماعات لا تنتمى الىَ دولة واحدة - وهناك أخيرا العلاقات الدولية فيما بين الدول ، أو العلاقات الدولية بالمعنى الدقيق[٣]. والى جانب هذه الطوائف المحددة توجد معاملة بين فرد ودولة لا ينتمى اليها ، أو علاقة بين فرد وجماعة تنتمى الى دولة أخرى ، أو بين مجموعة من الأفراد ودولة أجنبية ، وهذه الطوائف يمكن أن نطلق عليها العلاقات الدولية المختلطة .

٩٤ - ولا ريب أن هذه الطوائف المختلفة قد وجدت منذ وقت طويل ، وكانت قائمة فى ظل مجتمع الدول ، بيد أنها كانت ولا شك علاقات هامشية ، ذلك أن العلاقات فيما بين الدول كانت هى

---

(١) Truyoiy Serra الدراسة السابق الاشارة اليها ص ٥٦٦ ، ٥٦٧ .
(٢) المرجع السابق ص ٥٦٧ .
(٣) المرجع السابق ذات الاشارة .

الكثرة الغالبة ، وهى أساسا العلاقات الاجتماعية التى كان يقوم عليها ذلك المجتمع (مجتمع الدول). أما اليوم ونتيجة لعوامل متعددة فان العلاقات الفردية والجماعية والمختلطة ، قد تجاوزت كثيرا حجم العلاقات الدولية بالمعنى الدقيق ، وهو ما أدى الى احداث تغيير هيكلى على شكل المجتمع وأدى الى تحوله الى مجتمع حقيقى يعتمد فى قيامه على شبكة واسعة من العلاقات الدولية فى كافة صورها وأشكالها .

٩٥ - وعلى الرغم من قيام هذه العلاقات الدولية الواسعة ، ونشوء المجتمع الدولى نتيجة لقيامها فان الادراك القانونى لوحدة المجتمع باعتباره مجتمع الانسانية فى عمومها ، مازال أمرا يعوزه الكثير من الوضوح على صعيد الدراسات القانونية ، فعلى الرغم من أن الكثيرين من الفقهاء قد بدأوا منذ وقت غير قصير الحديث عن قانون عالمى ، أو قانون عبر الدولTransnational Law [١]. أو قانون مشترك Common Law of Mankind[٢]. للتعبير عن القانون الذى يحكم المجتمع الدولى ككل متجاوزا تلك النظرة الضيقة التى اعتمدتها النظرية التقليدية فى القانون الدولى العام ، والتى كانت تقتصر على تنظيم العلاقات الدولية فى مفهومها الدقيق - بين الدول - فان من الانصاف أن نقرر هنا أن هذه الرؤية الجديدة للمجتمع الدولى ، ولقانونه العالمى الجديد لم تستقر بعد بدرجة كافية فى الكتابات السائدة .

مقومات المجتمع الدولي :

٩٦ - وواقع الأمر أنه على الرغم من الخلافات الأيديولوجية التى مزقت عالم اليوم بين معسكرات متنازعة يسعى كل منها الى بسط نفوذه وأفكاره فى أوسع نطاق على حساب المعسكرات الأخرى ، وخاصة فيما يتعلق بكتلة الدول الغربية الرأسمالية ، وكتلة الدول الاشتراكية (قبل تفكك الاتحاد السوفيتي السابق) وعلى الرغم من الحروب الصغيرة التى انتشرت فى طول العالم وعرضه فى السنوات الماضية . وعلى الرغم من كل مظاهر الاختلالات الاقتصادية والاجتماعية التى يعرفها عالم اليوم ، والتى أبرزت أن عددا قليلا من الشعوب قد بات يرفل فى ثياب الغنى والرفاهية بينما

---

(١) أنظر :

Jessup, Philip C.
Transnational Law. Yale University Press, 1965.

وقد صدرت لهذا المؤلف ترجمة باللغة العربية أنظر : فيليب جيسوب - قانون عبر الدول - القانون الدولى فى أبعاد جديدة. ترجمة الأستاذ الدكتور ابراهيم شحاته .

(٢) أنظر جنكز المرجع السابق الاشارة اليه .

غالبية شعوب العالم وخاصة شعوب العالم النامى ، تطحنها الفاقة ، وتفتك بقطاعات منها المجاعة ، وتتفشى بين شعوبها الأمراض . وعلى الرغم من كل هذه المظاهر فان العالم لم يتحقق له فى أى وقت سابق ذلك الأحساس بوحدة الانسانية فى مجموعها وحدة منشأ وهدف ومصير كما هو متحقق لها اليوم[١]. وذلك نتيجة لعدد من المقومات التى أدى قيامها الى إبراز أن عالم اليوم هو عالم واحد ، وذلك على الأقل فيما يتعلق بالنظر اليه بوصفه نطاقا مشتركا للنشاط الانسانى[٢]. تنمو فيه كافة صور وأشكال العلاقات الدولية ، وتؤدى الى نشأة مجمع دولى حقيقى .

١ - نبذ السيطر عن طريق استخدام القوة :

٩٧ - فى عالم تقاربت أجزاؤه بفضل الثورة العلمية الهائلة ، ظهرت مبادئ جديدة ، فبعد أن كانت الدول تنظر الى الحرب بوصفها عملا مشروعا ، وتعتبر أن الحق فى شن الحرب هو حق لصيق بمبدأ السيادة ، فللدول ذات السيادة الحق فى جميع الأحوال أن تتبع ما تراه حقا لها عن طريق استخدام القوة المسلحة وشن الحرب ضد غيرها من الدول ، وبعد أن كانت الدول تنظر الى الأقاليم والشعوب الأخرى بوصفها محلا للتوسع والسيطرة والاستحواز عن طريق استخدام القوة ضدها ، ولى مبدأ مشروعية الحرب ، وظهر مبدأ عكسى تماما هو مبدأ تحريم استخدام القوة فى العلاقات الدولية. وأصبحت الحرب فى ظله عملا خارج القانون ، الا فى حالات استثنائية على سبيل الحصر والتحديد. وبات التسلط على مقدرات الشعوب الخاضعة للاستعمار أمرا يتنافى مع القانون الدولى المعاصر ، وبعبارة أخرى أصبحنا فى مواجهة أوضاع جديدة لا تسمح - من الناحية النظرية على الأقل - بسيطرة أى جزء من هذا المجتمع الدولى على جزء آخر منه عن طريق التسلط بالقوة. لقد مضى عهد الامبراطوريات الكبرى ، وأصبحنا نعيش عصر الدول الوطنية ، ولم يعد من المستطاع أن تجهر دولة أو

---

(١) وقد عبر الأستاذ جنكز عما يقترب من هذا المعنى .

انظر : Jenks, C. Wilfred
A New World of Law.
A Study of Creative imagination in international Law.
London, 1969, p. 3.

(٢) وفى عبارات Harold Lasswell
«without having become one as a «sentimental area or having yet become one as an «organisation area» has become irrevocably «one inclusive activity area».
نقلا عن المرجع السابق ص ٦ .

سلطة مهما كانت قوتها ببسط سلطانها وسيطرتها على جزء من اقليم دولة أخرى أو شعب بلا دولة ، كما كان يحدث فى الماضي. صحيح أن عالم اليوم يعرف مناطق نفوذ للدول الكبرى ، ويعرف انتهاكات صارخة لذلك المبدأ ، ولكن الملحوظ أن ذلك النفوذ ، وتلك الانتهاكات تمارس عادة من خلال حكومات وطنية ترتبط بواحدة من هذه الدول الكبرى وتدين لها بالولاء ، أو من خلال ادعاءات، تسبغ على العمل وصف التوافق مع قواعد القانون الدولى العام .

٢ - المساواة بين الأجناس وازالة كافة أشكال التميز العنصري :

٩٨ - يتوزع الجنس البشرى بين خمسة أجناس رئيسية ، هى الأبيض والأصفر والأسمر والأحمر . وقد عرفت المراحل التارخية السابقة دعاوى بتميز هذه الأجناس على غيرها . وشهد التاريخ أيضا دعاوى عديدة تستند على تفوق جنس بذاته على غيره من الأجناس الأخرى وقد راجت خلال القرن التاسع عشر بصفة خاصة دعاوى تفوق الرجل الأبيض ، ووقوع واجب انسانى على عاتقه بنشر الحضارة لدى غيره من الأجناس ، وكانت هذه الدعوى أحد الأركان الرئيسية للمد الاستعمارى الذى عرفته تلك الفترة .

ولا شك أن هذا التعصب العنصرى الذى ارتفعت ألويته لفترات طويلة ، كان يعوق كثيرا بروز ووضوح المجتمع الدولى كمجتمع انسانى حقيقى متجانس وقد سبقت الشريعة الإسلامية إلى التنديد بهذه الدعاوى ودعت إلى المساواة بين جميع الأجناس « يا أيها الناس انا خلقناكم من ذكر وأنثى وجعلناكم شعوبا وقبائل لتعارفوا إن أكرمكم عند الله أتقاكم إن الله عليم خبير » (الحجرات ١٣) والحديث الشريف « لا فضل لعربى على عجمى الا بالتقوى » . .

٩٩ - وفى ظل المجتمع الدولى المعاصر انحسرت هذه الدعاوى العنصرية وعدلت دول كثيرة عن سياسات التفرقة العنصرية ، والفصل بين الأجناس التى كانت تتبعها وتمارسها داخل أقاليمها . ومع ذلك فمازال هناك ملايين من بنى الانسان فى أنحاء متفرقة من العالم يعانون من سياسات التمييز العنصرى ، ويحرمون من حقوقهم الأساسية بسبب اللون أو الأصل العرقى .

ومن ناحية أخرى فان موجات الهجرة البشرية المعاصرة التي تنطلق من دول العالم الثالث نحو دول العالم المتقدم تصاحبها غالبا بعض أساليب التمييز ، فكثيرا مايعانى هؤلاء المهاجرون من التمييز فى البلاد التى ينزحون اليها بسبب لونهم المختلف ، وحضارتهم المتباينة .

١٠٠ - وقد بذلت الأمم المتحدة الكثير من الجهود فى سبيل القضاء على هذه السياسات ، وازالة صور وأشكال التمييز العنصرى ، وقد أكد اعلان الأمم المتحدة الخاص بازالة كافة أشكال التمييز العنصرى الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة فى ٢٠ نوفمبر ١٩٦٣ (بقرار الجمعية العامة رقم ١٩٠٤ (١٨) على ضرورة ازالة التمييز العنصرى بسرعة فى كافة أنحاء العالم بجميع أشكاله ومظاهره وضمان كرامة الانسان واحترامها . ثم وافقت الجمعية العامة للأمم المتحدة فى ٢١ ديسمبر ١٩٦٥ عند اختتام دورتها العشرين على الاتفاقية الدولية لازالة كافة أشكال التمييز العنصرى ، وقد وقعها وصادق عليها منذ ذلك التاريخ مايزيد على مائة دولة ، وقد جاء فى ديباجة تلك الاتفاقية :

« ان الدول الأطراف فى هذه الاتفاقية .

. . . . » .

ونظرا لقناعتها بأن أية نظرية استعلائية قائمة على التفريق العنصرى انما هى باطلة علميا ومدانة أخلاقيا وخطرة اجتماعيا ، وأنه لا يوجد أى مبرر للتمييز العنصرى فى أى مكان ، سواء من ناحية نظرية أو تطبيقية.

وهى اذ تؤكد أن التمييز بين بنى الانسان على أساس العنصر أو اللون أو الأصل العرقى انما يشكل عقبة أمام العلاقات الودية والسلمية بين الأمم وأن من شأنها تكدير السلام والأمن بين الشعوب والوفاق بين الأشخاص الذين يعيشون جنبا الى جنب داخل نفس الدولة الواحدة.

ونظرا لقناعتها بأن وجود الحواجز العنصرية يتنافى مع أمانى أى مجتمع انساني.

وحيث أنها فزعة لمظاهر التمييز العنصرى التى لا تزال ماثلة فى بعض مناطق العالم ولسياسات حكومية تقوم على أساس الإستعلاء أو الكراهية العنصرية مثل سياسات التمييز والعزل والتفريق العنصرية.

وحيث أنها عازمة على اتخاذ كافة الاجراءات الضرورية لا زالة التمييز العنصرى بسرعة بكافة أشكاله ومظاهره ومنع ومكافحة النظريات العنصرية وتطبيقاتها من أجل تعزيز التفاهم بين الاجناس ولبناء مجتمع دولى متحرر من كافة أشكال العزل والتمييز العنصرى .

. . . . . . » .

١٠١ - ثم وافقت الجمعية العامة للأمم المتحدة فى الثانى من نوفمبر عام ١٩٧٣ على برنامج عمل مدته عشر سنوات ، لمكافحة العنصرية والتمييز العنصرى ، وذلك اعتباراً من ١٠ ديسمبر

١٩٧٣ ، الذكرى الخامسة والعشرين للاعلان العالمى لحقوق الانسان ، واعتبار هذه السنوات العشر عقدا لمكافحة العنصرية ، والتمييز العنصرى ، تم تحديد غاياته وأهدافه فى العبارات التالية .

« ٨ - ان الغايات النهائية للعقد هى تعزيز حقوق الانسان والحريات الأساسية للناس جميعا . دونما تمييز بذريعة العنصر أو اللون أو النسب أو الأصل القومى ، وذلك خاصة باستئصال وجوه العنصرية والتمييز العنصرى ووقف أى ازدهار للسياسات العنصرية ، والقضاء على عناد السياسات العنصرية واحباط أحلاف مبنية على تزاوج المصالح المتبادلة للعنصرية والتمييز العنصرى ، ومقاومة أية سياسات وممارسات تؤدى الى تقوية الأنظمة العنصرية وتسهم فى اطالة بقاء العنصرية والتمييز العنصرى ، وتحديد المعتقدات والسياسات والممارسات القائمة على المغالطات والأباطيل والتى تشد أزر العنصرية والتمييز العنصرى ، وتسليط الضوء عليها ودحضها ووضع خاتمة للأنظمة العنصرية .

٩ - وعلى هذا القصد ينبغى اتخاذ التدابير المناسبة بغية الاعمال التام لوثائق الأمم المتحدة وقراراتها المتعلقة بالقضاء على التمييز العنصرى ، ولضمان الدعم لجميع الشعوب المكافحة من أجل المساواة العنصرية ، واستئصال التمييز العنصرى بكافة أشكاله ، ومواصلة حملة اعلامية قوية عالمية النطاق يستهدف بها تبديد التغرض العنصرى ، وتنوير الرأى العام العالمى واقحامه فى الكفاح ضد العنصرية والتمييز العنصرى ، وتتركز بوجه خاص على تربية الشباب تربية مشبعة بروح حقوق الانسان والحريات الأساسية وبكرامة الشخص الانسانى وقدره ، وبالعداء لنظريات العنصرية والتمييز العنصرى ، كما يستهدف بها اشراك المرأة اشراكا تاما فى صياغة هذه التدابير وتنفيذها ».

٣ - احترام الحقوق الأساسية للانسان :

١٠٢ - ولا شك أن هذه الجهود المتواصلة من أجل ازالة كافة أشكال التمييز العنصرى ليست فى حقيقة الأمر الا أحد أوجه العمل الدولى الدائب لتحقيق احترام حقوق الانسان فى المجتمع الدولى المعاصر . وهو الأمر الذى عبرت عنه ديباجة الاتفاقية الدولية لازالة كافة أشكال التمييز العنصرى عندما قررت .

« إن الدول الأطراف فى هذه الاتفاقية .

نظرا لأن ميثاق الأمم المتحدة يقوم على مبادئ الكرامة والمساواة المتأصلة فى جميع الكائنات البشرية ، وان جميع الدول الأعضاء قد آلت على نفسها العمل مجتمعين وفرادى بالتعاون مع المنظمة لتحقيق أحد أهداف الأمم المتحدة وهو تعزيز وتشجيع الاحترام العالمى لحقوق الانسان والحريات الأساسية للجميع ومراعاتها بدون تمييز بسبب العنصر أو الجنس أو اللغة أو الدين .

وحيث أن الاعلان العالمى لحقوق الانسان ينص على أن جميع الناس قد ولدوا أحرارا ومتساوين فى الكرامة والحقوق ، وأن لكل منهم جميع الحقوق والحريات المدونة فيه دون تمييز من أى نوع ، خاصة فيما يتصل بالعنصر أو اللون أو الأصل القومى .

وحيث أن جميع الناس متساوون أمام القانون وأن لهم الحق فى التمتع بحمايته بالتساوى فى مواجهة أى تمييز وضد أى تربص عليه .

. . . . . . » .

١٠٣ - ان أحد مظاهر وحدة المجتمع الدولى المعاصر وأحد مقوماته ، يكمن فى ذلك الاهتمام الدولى المتزايد بوجوب احترام الحقوق الأساسية للانسان ، فلقد كان ميثاق الأمم المتحدة باشارته الى تلك المسألة أول خطوة فوق درب طويل أدى الى التحول تماما عن الأفكار التقليدية القديمة التى كانت تطلق يد كل دولة فى التعامل مع الأفراد الذين يكونون شعبها وينتسبون اليها بجنسيتهم . واشتد عود هذا الاتجاه مع صدور الاعلان العالمى لحقوق الانسان عن الجمعية العامة للأمم المتحدة فى ١٠ ديسمبر ١٩٤٨ ، ثم اتجهت الأمم المتحدة إلى مهمة اكثر صعوبة وهى تحويل المبادىء الواردة فى ذلك الإعلان إلى التزمات قانونية تنطوى عليها اتفاقيات دولية نافذة وملزمة ، وهى المهمة التى توجت باقرار ونفاذ ثلاث وثائق دولية هامة ـ اعتبارا من عام ١٩٧٦ـ هى .

١ـ العهد الدولى للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، والثقافية.

٢ـ العهد الدولى للحقوق المدنية والسياسية.

٣ـ البرتوكول الاختيارى الملحق بالعهد الثانى.

وقد انطلقت هذه الوثائق جميعا من أن الاعتراف بالكرامة المتأصلة فى جميع أعضاء الأسرة الدولية وبحقوقهم المتساوية التى لا يمكن التصرف بها ، يشكل استنادا للمبادىء فى ميثاق الأمم المتحدة ، أساس الحرية والعدالة والسلام فى العالم .

وبانبثاق هذه الحقوق عن الكرامة المتأصلة فى الأنسان.

والاقرار بأن مثال الكائنات الإنسانية الحرة المتمتعة بالتحرر من الخوف والحاجة انما يتحقق فقط، استنادا إلى الأعلان العالمى لحقوق الأنسان اذا قامت أوضاع يمكن معها لكل فرد أن يتمتع بحقوقه الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وكذلك بحقوقه المدنية والسياسية[1].

(١) ديباجة الاتفاقية الدولية بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

٤- بروز وحدة العالم كنطاق مادي:

١٠٤- يمثل الموطن أو الموئل للتجمعات الانسانية أهمية كبيرة، فلكل مجتمع من المجتمعات نطاق مكانى يرتبط به، ولكل أسرة مسكنها الخاص، ولكل شعب إقليمه المحدد الذى يستقر عليه، ولكل جماعة دينية مكان مقدس يجتمع فيه أتباعها ، كما أن لكل جمعية خاصة مقر يجتمع فيه أعضاؤها [١]. والنطاق المكانى للمجتمع الدولى هو الكرة الأرضية فى مجموعها ، ولهذا النطاق المكانى وطبيعته الجغرافية المتباينة وظروفه المناخية المتنوعة، ومدى ثرائه أو فقره، تأثير كبير على العلاقات الانسانية التى تنشأ فى اطاره والتى تؤدى إلى قيام المجتمع.

وقديما حالت ظروف المناخ والتباعد الجغرافى الى عدم تعميق الاحساس بوحدة هذا النطاق وتكامله ، وهو ما أسهم فى عدم الإحساس بوضوح بالمجتمع الدولى ، بيد أن مجموعة من العوامل قد تضافرت على ازالة تلك المعوقات ، وتجاوز تلك الصعوبات ، والى وحدة العالم كنطاق مادى متكامل، تظهر عليه الانسانية فى مجموعها بوصفها مكونة لمجتمع دولي.

١٠٥ - ولعل أول هذه العوامل وأكثرها أهمية ، تلك الثورة الهائلة فى وسائل النقل والاتصال ، فقد أصبح العالم يرتبط اليوم بشبكة سريعة من الخطوط الجوية ، التى تتيح للمرء أن ينتقل من أقصى الأرض الى أقصاها فى ساعات قليلة ، كما أن وسائل الاتصال قد يسرت للانسان معرفة ما يدور فى أقصى البقاع فور حدوثه[٢]. وهذا كله على نحو لم يكن متاحا فى مطلع هذا القرن ، فى اطار دولة واحدة. ولم تعد الحدود والحواجز المتمثلة فى الحدود الاقليمية ، حاجزا أمام بعض أوجه النشاط فى الوقت الراهن. ورحلات الفضاء والأقمار الصناعية التى تجاوزت نطاق الكرة الارضية الى الفضاء الخارجى بما تمثله من تقدم فنى وعلمى مذهل ليست الا وجها من أوجه تلك الثورة الهائلة فى وسائل النقل وأساليب الاتصال.

وقد أحدث هذا التقدم المادى المذهل آثار مادية ونفسية هامة فقد برز العالم فى مجموعة كنطاق مادى واحد ، لم تعد فيه البحار والمحيطات ، أو الصحارى والجبال حواجز وعقبات فى مواجهة الانتقال أو الاتصال بين مختلف أجزائه .

---

(١) انظر فى هذا المعنى :

Ruyssen, Théodore.
La Société Interationale, Paris 1950, P. 2.

(٢) أنظر فى هذا المعنى جنكز ص ٦ .

١٠٦ - ومن ناحية أخرى أدى نقص الموارد الغذائية والمعادن الى الاتجاه نحو الثروات الكامنة فى قيعان البحار والمحيطات فيما يجاوز حدود الولاية الاقليمية ، بعد أن ثبت علميا امكان استغلالها بأساليب اقتصادية . وقد استحوز هذا الموضوع على الاهتمام فى الجمعية العامة للأمم المتحدة ، منذ عام ١٩٦٧ عندما اقترح أرفيد باردو ممثل مالطة اتخاذ اجراء دولى لتنظيم استخدامات حوض البحر وضمان استغلاله للأغراض السلمية فحسب ، ولفائدة البشرية كلها . وقد شكلت الجمعية العامة للأمم المتحدة بناء على هذا الاقتراح لجنة خاصة للاستخدامات السلمية لحوض البحر وقاع المحيط فيما يجاوز حدود الولاية الاقليمية ، ثم دعت فى عام ١٩٧٠ الى عقد مؤتمر ثالث لقانون البحار ، وهو المؤتمر الذى توالت دوراته منذ عام ١٩٧٣ ، وحتى عام ١٩٨٢ حيث تم التوقيع فى ١٠ ديسمبر ١٩٨٢ على اتفاقية الامم المتحدة لقانون البحار ، التى أنشئت بموجبها السلطة الدولية للعمل على استغلال الثروات الكامنة فى قيعان البحار والمحيطات فيما وراء حدود الولاية الاقليمية ، وقد اعتبرت الاتفاقية الجديدة تلك الثروات تراثا مشتركا للانسانية يتعين أن يتم تنظيم استغلاله لصالح جميع شعوب العالم .

١٠٧ - وقد أدى هذا الادراك لوحدة النطاق المادى للعالم الى الاهتمام بأمور لم تكن تحظى من قبل بأى قدر من الاهتمام على الصعيد الدولى ، وفى مقدمتها المسائل المتعلقة بالبيئة الدولية ، حيث عقدت المؤتمرات الدولية المتعلقة ببحث مشكلات بيئة الانسان ،، وانطوت اتفاقيات دولية عديدة تم توقيعها فى الآونه الأخيرة على بعض أوجه حماية البيئة الدولية ، وأصبح من المستطاع الآن الحديث عن القانون الدولى للبيئة ، وهو قانون ينمو ويتطور بسرعة ملحوظة[١]. وهو أمر سنعود الى معالجته فى الفصل الثالث من هذا الباب.

٥ - الاحساس المشترك بضرورة التضامن الدولي لمواجهة مشاكل الفقر والتخلف

١٠٨ - يعد الاحساس المشترك بوجوب التضامن بين الدول جميعا من أجل مواجهة مشاكل الفقر والتخلف أثرا من آثار تبلور فكرة المجتمع الدولى ولكنه يعد فى بعض وجوهه واحدا من مقومات ذلك المجتمع الدولى فى الوقت ذاته . لقد شهدت السنوات الأخيرة ظاهرة تزايد غنى الدول المتقدمة ، واشتدت وطأة الفقرة على كاهل الدول النامية ، ذلك أن منجزات العلم الحديث والتكنولوجيا قد

---

(١) وأنظر مقالنا : مقدمات القانون الدولى للبيئة . المنشور - بالعدد الخاص (بالعيد المئوى لكلية الحقوق بجامعة القاهرة) من مجلة القانون والاقتصاد. ١٩٨٣ ص ٦٨١ وما بعدها.

أثمرت بالنسبة للدول التى تملك ناصيتها رخاء وتقدما وثراء فى حين تفاقمت مشاكل الدول النامية ، بسبب ارتفاع أسعار المواد المصنعة ، وانخفاض أسعار المواد الزراعية والأولية ، فضلا عن مشاكل تلك الدول ، وعلى رأسها مشاكل تزايد عدد السكان ، وانخفاض معدلات الانتاج ، والتنمية. وهو ما حفز الدول الى البحث فى اقامة نظام اقتصادى عالمى جديد. يمكن التخفيف فى اطاره من حدة هذه الفوارق ، والعمل على الأخذ بيد الدول النامية ، لتجاوز الصعوبات الاقتصادية والاجتماعية الحادة التى تواجهها .

١٠٩ - لقد أصبحت المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التى تعانيها دول العالم النامى تحظى باهتمام متزايد من جانب دول العالم المتقدم سواء فى اطار الهيئات الدولية ، أو خارج هذا الاطار ، وهذا الاهتمام المتزايد يكشف فى جانب منه ولا شك عن احساس بوحدة المجتمع الدولى ، وتضامنه فى مواجهة ذلك النوع من المشاكل ، وينبئ عن ادراك أن المجتمع الدولى ، هو بدوره كالمجتمعات الداخلية سواء بسواء ، بحاجة الى أن يقوم فى اطاره نوع من التوازن الاقتصادى والاجتماعى ، لتقريب الفوارق بين طبقاته والعمل على ازالة الاختلالات الاقتصادية والاجتماعية ، باعتبار أن ذلك هو السبيل الأمثل نحو الوصول الى حالة من السلام والتوازن التى يمكن أن تتحقق فى ظلها رفاهية المجتمع وسعادة أفرادة.

المجتمع الدولي والمجتمعات الوطنية :

١١٠ - هذه المقومات الرئيسية التى عرضنا لها فيما تقدم ، أدت الى بروز المجتمع الدولى كمجتمع دولى حقيقى ، وتزايد الاحساس بوجوده على نحو لم يحدث من قبل. وقيام هذا المجتمع لا يتنافى ولا يتعارض مع المجتمعات الوطنية ، أو القومية المتعددة ، فكافة المجتمعات كما لاحظ الاستاذ جورج سل بحق ، تعتبر ظواهر اجتماعية مركبة ، وتنشأ نتيجة تطور مجتمعات سابقة عليها فكما نشأت الغالبية الساحقة من المجتمعات الوطنية نتيجة تطور بعض المجتمعات السابقة عليها مثل القبائل والعشائر ، والجماعات والاقاليم أو الدول الصغيرة السابقة الوجود ، والتى تنضوى فى اطار المجتمع الجديد. فكذلك المجتمع الدولى يقوم نتيجة تآلف المجتمعات الوطنية ، والتى تشكل فى مجموعها مجتمعا دوليا[1]. وقدم الأستاذ جورج سل تحليلا منطقيا لحقيقة وجود المجتمعات الوطنية، فى ظل المجتمع الدولى وعدم وجود تناقض فى ذلك ، بابراز أن المجتمع الدولى ، لا يتعارض مع المجتمعات السابقة عليه ، وأن الأفراد الذين يكونون المجتمعات الوطنية وان كانوا ينتمون أيضا

(١) أنظر جورج سل - نظرية المجتمع الدولى - المقال السابق الاشارة اليه ص ١٣ .

الى المجتمع الدولى ، فأنهم ينتمون اليه بصفة جزئية ، بمعنى أنهم انما ينتسبون اليه لاشباع حاجات جماعية معينة ، بينما يظل ارتباطهم أساسا للمجتمعات الوطنية ، وهو الأمر الذى لا يعنى بحال من الأحوال النظر الى المجتمع الدولى بوصفه مجتمعا للمجتمعات ، بل مجتمعا حقيقيا شأنه شأن أى مجتمع انسانى[١]. نشأ نتيجة لقيام علاقات اجتماعية متشعبة .

المجتمع الدولي والجماعات الدولية :

١١١ - ومن ناحية أخرى فان من المتعين الانتباه الى حقيقة أن قيام المجتمع الدولى لا يتعارض مع وجود جماعات دولية فى نطاقه ، وقد سبق لنا أن نبهنا الى حقيقة أن الجماعة الدولية الأوربية ، كانت نواة للمجتمع الدولى ، وأنها ظلت قائمة فى اطاره[٢]. وليست الجماعة الدولية الأوربية هى الجماعة الدولية الوحيدة فى نطاق المجتمع الدولى ، فثمة جماعات دولية متعددة فى اطار المجتمع الدولى المعاصر .

١١٢ - ولئن أمكن الحديث عن جماعات دولية متعددة ، تستند فى أساس قيامها الى روابط دينية أو أيديولوجية أو اقتصادية ، أو تاريخية ، أو جغرافية ، فان أبرز طوائف الجماعات الدولية المعاصرة هى الجماعات الدولية الأقليمية : فلا شك أن الروابط الخاصة ، التى تربط بين مجموعة من المجتمعات الوطنية ، فى أقليم معين تؤدى الى نشأة روابط خاصة بينها ، فهى تستند الى ارادة أساسية كما سبقت الاشارة[٣].

فالروابط القائمة بين الشعوب العربية ، أو شعوب القارة الأفريقية ، أو شعوب أمريكا الجنوبية ، أو الشعوب الأوربية على سبيل المثال ، تسمح بالحديث عن جماعة دولية عربية ، وجماعة دولية أفريقية ، وجماعة دولية أمريكية جنوبية وجماعة دولية أوربية . يستشعر الأفراد الذين ينتمون اليها بولاء أكبر ، وتوجد لديهم رغبة أعمق فى المساهمة فى النشاط الجماعى ، والدخول فى علاقات دولية فى اطار تلك الجماعات ، بدرجة أكبر بكثير مما يشعرون به ازاء المجتمع الدولى ككل . والظاهر الاقليمية - فى مفهومها الذى سنحدده فيما بعد - تلعب دورا بالغ الأهمية على صعيد العلاقات الدولية ، فيما يتعلق بالتنظيم الدولى المعاصر ، والقانون الذى يحكمه . وهو أمر سنعود اليه بتفصيل أوفى فى الباب الثالث من هذا الجزء ، وفى الجزء الثالث من هذا المؤلف .

---

(١) انظر مقاله السابق ص ١٤.
(٢) انظر ما تقدم فقرة ٦٢ .
(٣) انظر ما تقدم فقرة ٦١ .

الفصل الثاني

أشخاص المجتمع الدولي

تمهيـــــــــــد :

١١٣ - لكل مجتمع نظامه القانونى بماينطوى عليه من قواعد خاصة بتنظيم العلاقات التى تنشأ فى اطاره ، وتحديد الأشخاص الذين يتوجه اليهم القانون بخطابه . والمقصود باصطلاح الشخص فى نظام قانونى معين كل من تثبت له الأهلية لاكتساب الحقوق ، والتحمل بالإلتزامات ، والقيام بالتصرفات القانونية المختلفة ، والالتجاء الى القضاء طلبا لحماية حقوقه اذا ما رأى أن ثمة اعتداء قد وقع عليها .

والمجتمع الدولى بوصفه مجتمعا له نظامه القانونى الخاص ، الذى تجسده قواعد القانون الدولى العام ، وهى التى تتولى تحديد وتعيين من يصدق عليهم وصف أشخاصه الذين يكون لهم الظهور فى اطار المجتمع الدولى بمظهر المتمتع بوصف الشخصية القانونية : بكل ما يترتب على ذلك الوصف من آثار .

١١٤ - لقد كان القانون الدولى العام التقليدى قانونا للدول فحسب ، لأنه كان قانونا لحكم وتنظيم مجتمع الدول ، وبالتالى فقد كانت الدول ذات السيادة هى أشخاصه الوحيدة . ومع ظهور المنظمات الدولية وانتشارها ، وازدهارها - الذى أدى الى ابراز حقيقة وجودها كواقع دولى ، لايمكن اغفال أهمية دوره فى تسيير العلاقات الدولية وتنظيم وتدعيم التعاون الدولى فى مختلف المجالات فى اطار المجتمع الدولى الذى بدأ مضمونه القانونى يبرز شيئا فشيئا - ارتفعت أصوات عديدة فى الفقة الدولى تدعو الى وجوب اضفاء وصف الشخصية القانونية الدولية على تلك الوحدات الدولية الجديدة . ثم أصدرت محكمة العدل الدولية رأيها الاستشارى فى ابريل ١٩٤٩ حول تعويض الأضرار التى تصيب موظفى هيئة الأمم المتحدة أثناء مباشرتهم لأعمال وظائفهم والذى سلمت فيه بأهلية هيئة الأمم المتحدة للمطالبة بالتعويض فى مثل تلك الأحوال ، مسلمة لها صراحة بتوافر وصف الشخصية القانونية الدولية .

وقد استقر الرأى منذ ذلك التاريخ على التسليم بثبوت وصف الشخصية القانونية الدولية عموما ، وذلك اذا كانت أهداف المنظمة وطبيعة المهام المنوطة بها تتطلب الاعتراف لها بوصف الشخصية القانونية الدولية .

١١٥ - ولا ريب أن الدولة والمنظمات الدولية وان تركز حولهما قدر كبير من وقائع العلاقات الدولية التى تدور فى المجتمع الدولى المعاصر ، فانها لا تستقطب كل صور العلاقات التى يزخر بها ذلك المجتمع ، وبالتالى فان هناك الى جانب الدولة والمنظمات الدولية عناصر أخرى تلعب على صعيد المجتمع الدولى دورا بارزا . ولعل أول ما يرد على الخاطر فى هذا الصدد ، ذلك الدور الذى أصبح الفرد يلعبه فى نطاق العلاقات الدولية ، فضلا عن المنظمات الدولية غير الحكومية ، وجماعات الضغط الدولية وبعض الكيانات الدولية الجديدة التى باتت تؤثر تأثيرا كبيرا فى نطاق المجتمع الدولى .

تقسيم :

١١٦ - وإذ نحيل فى دراسة مركز الفرد فى القانون الدولى العام إلى المؤلفات العامة فى القانون الدولى العام ، وإلى المؤلفات المتخصصة فى العلوم السياسية فى دراسة جماعات الضغط الدولية ، وإلى الجزء الثالث من هذا المؤلف فى دراسة المنظمات الدولية غير الحكومية فإننا نقسم هذا الفصل إلى مبحثين نتناول فى أولهما الدولة ، ونعرض فى الثانى للهيئات الدولية .

المبحث الأول

الدولـــة

تمهيـــد :

١١٧ - تعد الدولة من أهم الظواهر القانونية فى المجتمع الدولى فى الوقت الراهن ، ورغم المحاولات العديدة التى بذلت فى اطار القانون العام الداخلى ، والقانون الدولى العام للوصول الى وضع تعريف لها ، فقد بقى ذلك التعريف مطلبا بالغ الصعوبة بعيد المنال . ومما يضاعف هذه الصعوبة تعدد الزوايا التى ينظر منها الى الدولة عند محاولة تعريفها ، فالدولة ولا شك تمثل مرحلة تاريخية من مراحل حياة الانسان حياة جماعية ، ومن هنا فهى تحظى باهتمام المشتغلين بدراسات علمى التاريخ والاجتماع ، وهى من ناحية أخرى تشكل الصيغة المتعارف عليها فى الأزمنة المعاصرة لممارسة السلطة سواء داخل الدولة نفسها أو فيما بين الدول بعضها البعض على مستوى المجتمع الدولى ككل ، وهومايدعو علماء السياسة والعلاقات الدولية الى دراستها دراسة مستفيضة[١].

---

(١) أنظر الأستاذ الدكترر محمد سامى عبد الحميد ، المرجع السابق الاشارة اليه ، ص ٣٩.

١١٨ - والدولة نظام قانونى وسياسى ويمكن تعريفها بأنها جمع من الناس من الجنسين معا ، يعيش على سبيل الاستقرار على اقليم معين محدد ، ويدين بالولاء لسلطة حاكمة ، لها السيادة على الاقليم ، وعلى أفراد هذا الجمع . وهى فى الوقت الحاضر وحدة اقليمية ، اذ هى تقوم على أساس اقليمى فتمتد سلطتها ورقابتها لتشمل كل الأشخاص ، والأشياء الموجودة داخل حدود اقليمها ، بعكس ما كانت عليه الحال فى العصور الوسطى فى ظل نظام الاقطاع ، ونظام شخصية القوانين . ويتفرع على الأساس الاقليمى للدولة أنها وحدها صاحبة الاختصاص التشريعى والقضائى فى اقليمها ، لاتشاركها فيه سلطة أخرى[١].

١١٩ - ولما كان موضوع الدولة هو أحد الموضوعات الرئيسية فى دراسة القانون الدولى العام فاننا نحيل فى دراسته الى المؤلفات العامة فى القانون الدولى العام مكتفين هنا بدراسة طوائف الدول والأوصاف القانونية التى تطلق على بعض الدول ، ودورها فى إطار المجتمع الدولى .

أولا : طوائف الدول

١٢٠- تفرد المؤلفات العامة فى القانون الدولى العام[٢]. والنظم السياسية مكانا بارزا لدراسة الأشكال المختلفة للدول ، من الدول فى الشكل البسيط (الموحدة) الى الإتحاد (الفيدرالية) والتعاهدية (الكونفدرالية) ، وبيان الطبيعة القانونية لكل طائفة منها ، ونظم الحكم ، والأختصاصات المقررة فى أطارها[٣]، كما تهتم غالبية المؤلفات العامة فى القانون الدولى العام بدراسة الوضع القانونى الدولى الخاص بالدول التى تأخذ بنظام الحياد الدائم[٤].

---

(١) أنظر الأستاذ الدكتور حامد سلطان ، القانون الدولى العام ، الطبعة الأولى ، القاهرة ١٩٦٢ ، ص ٣٢٧ - ٣٢٨ .

(٢) أنظر فى دراسة الدولة مؤلفنا مقدمة لدراسة القانون الدولى العام. الطبعة الثانية ١٩٩٥ فقرة ٦٢٦ وما بعدها ص ٤٧٣ وما بعدها

(٣) أنظر فى دراسة الدول الفيدرالية - مدام باستيد المرجع السابق الاشارة اليه ص ٨٩٥ وما بعدها .

(٤) ويقسم الحياد الى نوعين :

١ - نظام الحياد العرضى (العادى - ويطلق عليه أيضا الحياد بالارادة المنفردة).

٢ - نظام الحياد الدائم Neutralité Conventionnelle ou perpétuelle ويتخذ الحياد بالارادة المنفردة أحد الأشكال التالية :

(أ) عدم الانحياز أو الحياد الفعلى :

La non prise de parti ou neutralité de fait.

والذى نود إبرازه والإشارة اليه ، ونحن بصدد دراسة الدولة بوصفها شخصا من أشخاص المجتمع الدولى ، هو تلك الأوصاف السياسية التى تطلق على بعض الدول ، والتى تترتب عليها آثارا معينة فى دائرة التعامل الدولى من الناحية القانونية أو على الأقل من الناحية الواقعية .

الدول الكبري والدول الصغري :

١٢١- عرفت جماعة الدول منذ وقت مبكر التفرقة الذائعة بين الدول الكبيرة والدول الصغيرة ، وحسبنا أن نشير هنا إلى الوضع المسيطر الذى اتخذته لنفسها الدول الأوربية الرئيسية فى ظل الوفاق الأوربى ، الذى تمخض عنه مؤتمر فيينا فى عام ١٨١٥ (١). والذى برزت به فيما بعد مجموعة الدول الكبرى فى مؤتمرات لاهاى فى عامى ١٨٩٩ ، ١٩٠٧ ، حيث دافعت عن مصالحها الخاصة التى تتعارض مع مصالح الدول الصغرى . على أن أبرز مظهر لتكتل الدول الكبرى ، وظهورها كطبقة أو طائفة متميزة ، هو ذلك الوضع المتميز الذى حرصت على أن تظهر به فى أعقاب الحروب الكبرى .

١٢٢- ففى عام ١٩١٩ استقرت التفرقة بين الحلفاء حسب قوتهم ، حيث أشير الى الحلفاء

= (ب) الحياد المعلن La neutralité declarée.

(جـ) الحياد التقليدى La neutralité traditionnelle

وهذا الحياد العرضى أيا كانت صورته قد يكون :

١ - حياد عام أو حياد جزئى.

٢ - حياد اتفاقى أو حياد أرادى.

٣ - حياد مسلح أو حياد سلبى أو سلمى.

٤ - حياد مطلق أو حياد موصوف.

والذى يهمنا فى هذا المقام هو الدول التى تأخذ بنظام الحياد الدائم والذى يجعل الدولة التى تأخذ به فى مركز قانونى خاص .

أنظر فى دراسة ذلك : الأستاذة الدكتورة عائشة راتب.

النظرية المعاصرة للحياد. القاهرة دار النهضة العربية ١٩٦٨ .

(١) ففى سنة ١٨١٥ قامت لجنة تضم ثمان دول (هى انجلترا ، والنمسا ، وبروسيا ، وفرنسا ، وأسبانيا والبرتغال وروسيا والسويد) بمناقشة وتسوية المسائل التى عرضت على مؤتمر فيينا فيما بعد ، وهذه الدول دون سواها التى وقعت الوثيقة الختامية للمؤتمر Acte final التى ألحقت بها الاتفاقيات المتعلقة بالدول المختلفة.

من ناحية أخرى فان معاهدة التحالف الموقعة فى ٢٠ نوفمبر ١٨١٥ من جانب روسيا وانجلترا وبروسيا ، والنمسا قد تضمنت الاشارة الى اجتماعات تخصص لتناول المصالح المشتركة أو الرئيسية ، ولبحث المشاكل المتعلقة بالمحافظة على السلم بالقارة الأوربية. هو ما يعنى أن هذه الدول الكبرى - فى ذلك الوقت - قد أكدت لنفسها حقا فى تأمين النظام الذى رسمه مؤتمر فيينا فى مواجهة الدول الضعيفة . ومما تجدر الاشارة اليه أن فرنسا قد ضمت الى هذه المجموعة بموجب بروتوكول أكس - لاشابيل فى عام ١٨١٨ .

أنظر فى ذلك الاستاذة باستيد - المرجع السابق الاشارة اليه ص ٩١٢.

الرئيسيين ، والمعاونين Associées . وكونت الولايات المتحدة الأمريكية ، وفرنسا ، وبريطانيا العظمى ، وايطاليا ، فيما بينها مجلس الأربعة Conseil des quatre الذى كان يقوم بمناقشة السياسة العامة ، ويتخذ القرارات المشار اليها فى معاهدة السلام .

وقد أشارت تلك المعاهدات الى قرارات يتخذها مؤتمر السفراء La Conference des Ambassadeurs، الذى كان اجتماعا لممثلى القوى العظمى وهو ما يعنى الاقرار بموجب معاهدة دولية بهذا الاختصاص الخاص للدول الكبري[١].

وقد تجلى استئثار الدول الكبرى بزمام الأمور فى التخطيط المبدئى للعصبة ، ثم انعكست رغبة تلك الدول الكبرى فى الهيمنة على المنظمة الدولية الجديدة فى نصوص عهد عصبة الأمم التى تقضى بالعضوية الدائمة لدول خمس كبرى فى المجلس المؤلف من تسعة أعضاء[٢]. وتعبر بصراحة عن توقع اجتماع الجمعية العامة كل أربع أو خمس سنوات فقط ، وتقوم بدور ثانوى الى جانب المجلس ، وهكذا أكدت الدول الكبرى لنفسها الحق فى وضع أحكام التسوية السياسية ، واستأثرت بمسئولية التحكم فى مجرى أحداث المستقبل[٣].

١٢٣ - ولعل الدور الذى لعبته الدول الكبرى خلال الحرب العالمية الثانية ، قد هيأ لها ترسيخ ذلك الوضع المتميز للدول الكبرى فى المجتمع الدولى . فقد كانت الاجتماعات تدور بين ممثلى الولايات المتحدة وانجلترا ، ثم انضم اليها الاتحاد السوفيتى السابق ، والصين فى بعض الاحيان (مؤتمرات طهران - يالتا - بوتسدام) . وقد اتخذت فى تلك الاجتماعات قرارات أساسية ، كان لها تأثير كبير على سير أحداث الحرب العالمية الثانية. وابرازا لذلك الوضع فان اعداد معاهدات السلام قد عهد به الى مجلس لوزراء الخارجية ، ضم وزراء خارجية الولايات المتحدة ، وبريطانيا العظمى ، والاتحاد السوفيتى السابق والصين ، ولم تشترك فيه فرنسا الا فى حالات محدودة. فضلا عما أشير اليه فى معاهدات السلام من تفرقة بين الدول على أساس مدى مساهمتها فى الصراع المسلح ضد دول المحور.

---

(١) انظر فى هذا المعنى مدام باستيد - المرجع السابق الاشارة اليه ص ٩١٣ .

(٢) فقد جاء بالمادة ٤ من عصبة الأمم : ١ - يتألف المجلس من مندوبين عن الحلفاء الرئيسيين والدول المتحالفة ، ومندوبين عن أربعة أعضاء أخرين فى العصبة . تختار الجمعية العامة هؤلاء الأعضاء الأربعة فى العصبة من حين لآخر وفقا لتقديرها .

وحتى يتم تعيين مندوبى هؤلاء الأعضاء الأربعة فى العصبة الذين تختارهم الجمعية لأول مرة ، يكون مندوبو البلجيك ، البرازيل ، أسبانيا ، اليونان أعضاء فى المجلس .

. . . . ٢ .

(٣) انظر فى هذا المعنى أ . ل كلود . النظام الدولى والسلام العالمى المرجع السابق الاشارة اليه ص ٨٧ .

وفـوق هذا وذاك فـان الاتفاق الخاص بمحاكمة كبار مجرمى الحرب قد وقع من جانب الاتحاد السوفيتى السابق والولايات المتحدة ، والمملكة المتحدة ، وفرنسا على اعتبار أنها تمثل مصالح جميع الأمم المتحدة وتعبر عنها .«L'intérêt de toutes les nations unies» وهو ما يبرز أن عددا محدودا من الدول الكبرى قد ادعى لنفسه سلطة تمثيل المصالح الرئيسية للمجتمع الدولى ، وهو أمر تم التسليم به فى معاهدات دولية[١].

١٢٤ - وقد حـرصت الدول الكبرى على تقنين هذا الوضع المتميز ، فى اطار ميثـاق الأمم المتحدة ، وفى مواثيق بعض الوكالات المتخصصة ذات الطابع الاقتصادى .

فقد انطوى ميثاق الأمم المتحدة على نص المادة الثالثة والعشرون التى جاء بفقرتها الأولى أن تكون جمهورية الصين ، وفرنسا ، واتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفيتية ، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وايرلندا الشمالية ، والولايات المتحدة الأمريكية ، أعضاء دائمين فى مجلس الأمن أهم أجهزة الأمم المتحدة ، وهو ما حمل جانب من الفقه على النظر الى هذا الوضع باعتباره منطويا فى واقع الأمر على التسليم بنوع من الحكومة الواقعية التى تسيطر على المجتمع الدولى ، وبعبارة أخرى النظر الى المجتمع الدولى فى صورة تقترب من ذلك الشكل المعروف فى المجتمعات الداخلية الذى ينقسم فيه المجتمع بين طائفتين ، طائفة الحكام وطائفة المحكومين .

ومن ناحية أخرى فقد أصرت الدول الكبرى على أن يؤخذ بنظام التمييز بين الدول على أساس مساهمتها فى ميزانيات أو رؤوس أموال الوكالات الدولية الاقتصادية المرتبطة بالأمم المتحدة ، على النحو الذى يسمح باعطاء كل دولة عددا من الاصوات يتناسب مع مدى مساهمتها المالية .

١٢٥ - ولا ريب أن التفرقة بين طائفة الدول الكبرى وطائفة الدول الصغرى ، قد أفسح المجال لارتفاع أصوات فئة ثالثة من الدول ، التى ساءها أن تندرج فى عموم الطائفة الثانية رغم ماكانت تستشعره من عوامل القوة ، وما تطمح اليه من أن تصير يوما فى عداد الدول الكبرى ، وقد حرصت الدول الكبرى على استرضاء هذه الطائفة من الدول ، عندما جرت الاشارة فى ميثاق الأمم المتحدة الى المساهمة فى حفظ السلم والأمن الدولى ، وفى مقاصد الهيئة الأخرى ، كمعيار يراعى بوجه خاص عند قيام الجمعية العامة للأمم المتحدة بانتخاب أعضاء مجلس الأمن غير الدائمين .

١٢٦ - وقد أدى انحسار المد الاستعمارى الى التأثير على الوضع السياسى لبعض الدول الكبرى التى كانت تستمد مصادر قوتها الاقتصادية ونفوذها السياسى فى مجال العلاقات الدولية ،

(١) المرجع السابق ذات الاشارة .

من سيطرتها على الكثير من الأقاليم المستعمرة والتابعة لها ، ذلك أن حصول المستعمرات البريطانية على استقلالها ، قد أدى الى التأثير الفادح على الوزن الدولى للامبراطورية البريطانية ، وهو ذات الوضع أيضا الى حد كبير بالنسبة لفرنسا .

ولعل ذلك هو أحد الأسباب التى أدت الى بروز كل من الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتى السابق دون سواهما من الدول الكبرى بمظهر القوى الأعظم فى المجتمع الدولى المعاصر . وقد استقرت للولايات المتحدة الأمريكية وللاتحاد السوفيتى السابق منذ الحرب العالمية الثانية زعامة كتلة الدول الغربية بالنسبة للأولى ، وزعامة كتلة الدول الاشتراكية بالنسبة للثانية حتى إنهيار هذه الكتلة وتفكك الاتحاد السوفيتى السابق فى مطلع عقد التسعينات

وقد لعبت هاتان الدولتان دورا بالغ الأهمية والخطورة على صعيد العلاقات الدولية ، وخاصة فيما يتعلق بالاتفاقات الخاصة بالحد من الأسلحة الاستراتيجية أو فيما يتعلق ببعض المعاهدات الدولية التى كانت الدولتان تتفقان عليها ، ثم تعرض بعد ذلك على باقى الدول لاقرارها مثل معاهدة حظر التجارب النووية ، والمعاهدة الخاصة بمنع انتشارها ، والمعاهدة الخاصة بالفضاء.

ومن ناحية أخرى فان هاتين الدولتين الكبيرتين قد بذلتا جهودا متواصلة لاكتساب مناطق نفوذ جديدة في المناطق التي انحسرت عنها السيطرة الاستعمارية التقليدية في آسيا وأفريقيا وأمريكا الجنوبية بوجه خاص.

وقد أفسح هذا الوضع الذي يثير حفيظة عدد كبير من الدول (وفي مقدمتها الصين) المجال لنشوء كتلة جديدة هي مجموعة الدول التي تعرف بمجموعة دول عدم الانحياز ، والتي تضم عددا كبيرا من الدول في الوقت الحاضر ، من بينها الجانب الاعظم من الدول الحديثة الاستقلال .

كما أدي هذا الوضع أيضا الي أن تعمل دول أوربا الغربية علي تكثيف جهودها الرامية الي تحقيق وحدتها الاقتصادية والسياسية في اطار السوق الأوربية المشتركة التي تحولت الي الاتحاد الاوربي ، بهدف التوصل الي استعادة المركز الدولي الذي كانت تستمتع به الدول الغربية من قبل .

١٢٧ - وقد أدت السياسات التي تبناها الاتحاد السوفيتي السابق ، والتي اطلق عليها سياسة اعادة البناء « البروسترويكا » التي اقترنت بمبدأ المصارحة ونقد الذات « الجلاسنوست » ، الي انهيار الكتلة الشرقية بخروج دول أوربا الشرقية من دائرة النظام الماركسي - اللينيني وتخليها عن

هذه المبادئ وانتهاجها للمبادئ التي تأخذ بها الديمقراطيات الغربية ، ما لبث أن تبعها الاتحاد السوفيتي السابق ذاته في هذا الاتجاه ، وهو ما أدى فى النهاية الى تفككه الى عدد من الدول المستقلة أصبح يطلق عليها دول الكومنولث الجديد ، وخلف الاتحاد الروسى الاتحاد السوفيتى السابق فى عضوية الأمم المتحدة ، واحتفظ بمقعده الدائم فى مجلس الأمن .

ولئن كان المجال لا يتسع هنا لمناقشة كافة جوانب هذا التطور الهام فان الأمر الذى شك فيه أن صفحة الانقسامات الأيديولوجية الحادة قد طويت وذلك على الرغم من بقاء الصين وعدد قليل من الدول الاشتراكية مثل كوبا على تمسكها الحرفى القديم بمبادئ الماركسية اللينية . ولا شك أيضا أن من أهم النتائج التى ترتبت على ذلك هو أن صفحة الحرب الباردة (التى كانت نتيجة ملازمة للانقسام الأيديولوجى بين الشرق والغرب) قد طويت بدورها ولو الى حين ، وهو أمر ستكون له الكثير من الآثار على صعيد تطور القانون الدولى العام المعاصر . ويكثر الحديث فى الآونة الحالية عن النظام العالمى الجديد ، ولئن كانت ملامح هذا النظام من الناحية القانونية لم تتبلور بعد ، فان الأمر الذى لا شك فيه أن التطورات التى شهدها العالم فى الفترة الأخيرة ستكون لها انعكاسات قانونية هامة[١].

١٢٨ – ومن ناحية أخرى أثيرت مشكلة الدول البالغة الصغر Les Mini Etats ou Micro Etats فى السنوات الأخيرة ، وخاصة فيما يتعلق بعلاقتها بالمنظمات الدولية . وثار التساؤل بصفة خاصة حول ما اذا كان من المتعين أن تستفيد من مزايا مبدأ المساواة فى السيادة ، أم أن من الواجب وضع قواعد خاصة لصالحها . ولم تتخذ حتى الآن قاعدة ما فى هذا الصدد ، وقد قبلت فى الأمم المتحدة بعض الدول التى ينطبق عليها هذا الوصف ، سواء لضآلة مساحتها ، أو بالنظر الى قلة عدد سكانها[٢].

دول العالم الثالث :

١٢٩ – والى جانب التفرقة بين الدول الكبرى والدول الصغرى ، يوجد عدد كبير من التقسيمات والأوصاف السياسية ، التى تطلق على الدول الأعضاء فى المجتمع الدولى ، والتى يمكن التمييز بناء عليها بين طوائف متعددة من الدول ، فهناك التفرقة بين الدول الرأسمالية ، والدول الاشتراكية . والتفرقة بين الدول المستوردة Pays importateurs، والبلاد المصدرة Pays exportateurs ، فضلا عن التفرقة بين الدول النامية ، والدول الآخذة فى النمو .

(١) أنظر مؤلفنا مقدمة لدراسة القانون الدولى العام الطبعة الثانية ١٩٩٥ ص ٥٣
(٢) فى هذا المعنى الاستاذة باستيد – المرجع السابق ص ٩١٤ .

وقد شاع فى الآونة الأخيرة اطلاق وصف دول العالم الثالث ، على قطاع عريض من الدول ، وهو ما يدعونا الى القاء بعض الضوء على هذه الطائفة من الدول ، التى تمثل أغلبية الدول فى المجتمع الدولى ، والتى تعد الغالبية الساحقة منها دولا آخذة فى النمو .

١٣٠ - ويطلق تعبير العالم الثالث le tiers monde بصفة عامة على دول آسيا وأفريقيا وأمريكا اللاتينية . بيد أنه لا يكفى أن تقع دولة من الدول فى احدى هذه القارات لتكون دولة من دول العالم الثالث ، فاليابان ، وجنوب أفريقيا ، واسرائيل ، لاتدخل فى إطار العالم الثالث رغم وقوع أقاليمها فى آسيا وأفريقيا. ذلك أن العالم الثالث ليس مفهوما جغرافيا .

وعلى الرغم من الارتباط بين فكرة العالم الثالث ، والتخلف الإقتصادى فغالبية دول العالم الثالث تنتمى إلى طائفة الدول الآخذة فى النمو ، فإن هاتين الفكرتين ليستا مرتبطتين تماما ، فبعض الدول الأروبية لها ظروف مماثلة لبعض دول أمريكا اللاتينية[١]. كما أن العالم الثالث يضم بعض الدول الغنية وذلك على الأقل فيما يتعلق بعائدها الوطنى ، كما هو الحال بالنسبة للدول البترولية فى منطقة الخليج العربى .

ولعل هذا هو ما حدا بالبعض إلى أن يذهب بحق إلى القول بأن العالم الثالث فكرة سياسية فى المقام الأول ، فدول العالم الثالث هى تلك الدول التى جمعتها أو تجمعها أهداف سياسية رئيسية مثل تصفية الإستعمار ، وعدم الانحياز ، والمطالبة بنظام اقتصادى عالمى جديد ، وهى من ناحية أخرى الدول التى تنخرط فى تكوينات سياسية مثل مجموعة الـ ٧٧[٢]. التى تلعب دورا كبيرا فى جمع العالم الثالث فى الأمم المتحدة والمؤتمرات الدولية ، وكتلة دول عدم الانحياز [٣].

بروز دور العالم الثالث فى المجتمع الدولي :

١٣١ - ولا شك أن بروز دول العالم الثالث على مسرح المجتمع الدولى[٤]، قد خلق أوضاعا

---

(١) انـظـر :
Theiery, Hubert.
Le Tiers Monde dans les relations internationales.
Institut D'Etudes Politiques de Paris, 1978-1979.
Les Cours de Droit. P. 3.

(٢) وعددها الآن قد تجاوز هذا الرقم كثيرا ، ولكن التسمية ظلت قائمة لأسباب تاريخية .

(٣) المرجع السابق ص ٣ ، ٤ .

(٤) انظر فى دراسة هذا الموضوع .
Jouve, Edmond.
La montée du Tiers Monde sur la Scene Internationale.
Mélanges offerts A Georges Burdeau (Le Pouvoir) Paris 1977, L.D.J. pp. 1127-1154.

جديدة ، سمحت لدوله التى تنتمى فى غالبيتها الكبرى إلى طائفة الدول الصغيرة ، أن توحد جهودها من أجل الدفاع عن مصالحها المشتركة فى مواجهة الدول الكبرى والدول الصناعية المتقدمة بوجه عام ، وليس على صعيد العلاقات السياسية فحسب ، وانما أيضا فى مجال القانون الذى يحكم المجتمع الدوى ، وينظم بنيانه ، حيث حرصت هذه المجموعة من الدول على السعى الحثيث من أجل تقرير المزيد من الحقوق لهذه الدول التى تعانى من الصعوبات الاقتصادية ، والمشاكل الاجتماعية المصاحبة لظاهرة التخلف الاقتصادى . والى وجوب أن تتجه قواعد القانون الدولى بصفة عامة ، وقواعد قانون التنظيم الدولى بصفة خاصة الى العمل على إزالة الكثير من أوجه الظلم والجور التى تعرض لها جانب كبير من شعوب دول العالم الثالث ، التى ظلت ترزح تحت وطأة الاستعمار لأحقاب طويلة من الزمن ، تمكنت خلالها الدول الاستعمارية من استنزاف مواردها ، وتخريب اقتصادها ، وتعويق نموها الاجتماعى بطريقة طبيعية متوازنة .

١٣٢- ولعل من أبرز المجالات التى تتاكتف فيها جهود دول العالم الثالث ، تلك الدعوة المعاصرة لاقامة نظام اقتصادى عالمى جديد ، يمكن أن يتم التوصل فى ظله لمواجهة أهم المشاكل الاقتصادية التى تواجه دول العالم الثالث . وذلك السعى الحثيث لارساء وبلورة قواعد القانون الدولى للتنمية(١). الذى يطمح إلى تحقيق التنمية على مستوى المجتمع الدولى ، وتذويب الفوارق بين الدول المختلفة ، أو التقليل من هوة التباعد بينها ، ويقوم بدور ايجابى نشط تتدخل فيه قواعده لتغيير الأوضاع القائمة أو تطويعها لتحقيق هذه الغاية(٢).

١٣٣ - وذلك فضلا عن تكتل دول العالم الثالث للدفاع عن مصالحها فى المؤتمرات الدولية ذات الأهمية الخاصة ، وحسبنا الاشارة هنا إلى الدور الهام الذى قامت به هذه المجموعة من الدول ، فى

---

(١) والذى يعد أحد أوجه التجديد الحقيقى الذى طرأ على القانون الدولى ، ويتمثل فى الدور المستحدث الذى ينبغى على القانون الدولى أن يضطلع به ، وهو دور يتجاوز الوظيفة التقليدية التى يقوم بها القانون - أى قانون - فى المجتمع الذى ينشأ فيه ، وذلك أنه مطالب ليس فقط بضمان أستمرار الاستقرار والتوازن الموجود فى مجتمع معين ، وانما هو مطالب ببلوغ غاية معينة هى التنمية. Developpement

انظر فى ذلك الأستاذ الدكتور محمد سعيد الدقاق.

نحو قانون للتنمية - المجلة المصرية للقانون الدولى ١٩٧٨ ص ٥٢ ، والمراجع التى أشار اليها .

(٢) وهو ما حدا بالبعض الى وصف القانون الدولى للتنمية بأنه قانون تدخلى ، وأنه قانون أصلاحى وسبيله الى ذلك هو قواعد يختص بما تنتجه من حقوق ومميزات طائفة معينة من الدول دون غيرها . ومن هنا فقد وصف أيضا بأنه قانون طائفى Catégoriel .

أنظر - المقال السابق الاشارة اليه ص ٨٧ ، ٨٨ .

الدورات المتعاقبة لمؤتمر الأمم المتحدة الثالث لقانون البحار ، للوقوف فى وجه أطماع الدول الصناعية المتقدمة ، التى كانت ترى فى قواعد القانون الدولى التقليدى الخاصة بحكم البحار ، خاصة وأن لديها امكانيات مادية وفنية هائلة تسمح لها بالاستغلال الاقتصادى لثروات تلك المناطق التى تخرج عن حدود أية دولة. وقد نجحت دول العالم الثالث فى نهاية الأمر من جعل فكرة المنطقة الاقتصادية الخالصة التى تمتد الى مسافة مائتى ميل بحرى من خطوط قياس البحر الاقليمى أمرا مقبولا من جانب المؤتمر ، وتم وضع النظام التفصيلى الخاص بها ، فى اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار التى تم التوقيع عليها فى شكلها النهائى فى ١٠ ديسمبر ١٩٨٢ ، تتويجا لأعمال مؤتمر الأمم المتحدة الثالث لقانون البحار . كما نجحت أيضا فى اقرار فكرة التراث المشترك للانسانية Common Heritage of Mankind والنظر إلى الثروات الكامنة فى قيعان البحار والمحيطات فيما يجاوز حدود الولاية الاقليمية على هذا الأساس ، واقامة جهاز دولى ، يعمل على الاشراف على استغلال تلك الثروات ، لصالح المجتمع الدولى بأسرة ، [(١)]. وتمييز الدول الفقيرة والمتضررة على النحو الذى يسهم فى التخفيف من حدة مشاكلها الاقتصادية .

ولقد كان من المؤسف حقا أن تقف الدول المتقدمة ، بزعامة الولايات المتحدة لهذا الإنتصار الكبير بالمرصاد ، ونجحت على نحو غير مسبوق ، فى إعادة التفاوض على الجزء الحادى عشر من الاتفاقية ، المتعلق ، بالتراث المشترك للإنسانية ، من خلال المشاورات غير الرسمية التى أجراها الامين العام للأمم المتحدة ، حيث تم التوصل إلى إقرار الاتفاق التنفيذى للجزء الحادى عشر من الاتفاقية ، من جانب الجمعية العامة للأمم المتحدة فى عام ١٩٩٤ حيث فتح للتوقيع عليه ، وذلك قبل دخول الاتفاقية (إتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار) إلى دائرة النفاذ فى نوفمبر ١٩٩٤ .

ولا ريب أن هذه السابقه تعبر عن التراجع الخطير الذى أصاب الدور الذى لعبته دول العالم الثالث فى العقود الثلاث الماضية على صعيد العمل الدولى والحياه الدولية . والأمل معقود على استقرار الاوضاع الدولية ونشوء توازن دولى جديد يحد من انفراد الولايات المتحدة الامريكية ، بمركز القيادة فى ظل ما يعرف بالنظام العالمى الجديد ، بحيث يعود للعالم الثالث دوره فى الدفاع عن مصالحة وعن الاستقرار الدولى الذى يحفظ السلم والأمن الدوليين .

---

(١) أنظر فى تفصيلات ذلك مؤلفنا : القانون الدولى الجديد للبحار دراسة لأهم أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام ١٩٨٢ دار النهضة العربية - القاهرة ١٩٨٣ ، ٦٣٢ صفحة .

ثانيا : الدولة والمجتمع الدولي :

١٣٤ ـ سبق أن نبهنا إلى أن التحول الهام الذى طرأ على القانون الدولى ، فانتقل به من قانون يحكم العلاقات بين الدول ، إلى قانون يحكم وينظم المجتمع الدولى . وبعبارة أخرى من قانون لجماعة الدول إلى قانون للمجتمع الدولى ، لم يكن يعنى بأى حال التقليل من أهمية الدور الذى تلعبه الدولة على صعيد العلاقات الدولية . فظهور المنظمات الدولية إلى جوار الدول ، وتغلغل القانون الدولى إلى الاهتمام بالأوضاع المتصلة بالفرد ، لم يؤد إلى التأثير على مركز الدولة فى اطار المجتمع الدولى ، على الرغم من أنها لم تعد الشخص الوحيد فى اطاره ، والشخص القانونى الوحيد الذى يخاطبها قانونه (القانون الدولى العام) . بيد أن حدود الدور الذى تقوم به الدولة قد أصابته تطورات حاسمة ، ولعل أول ما يتوارد إلى الذهن فى هذا الصدد ، هو تلك القيود التى فرضها القانون الدولى ، على سلطة الدولة فى مجالات كانت سلطتها فيها مطلقة من قبل ، مثل حق الدولة المطلق فى شن الحرب . كما أن تطور القانون الدولى بوصفه قانونا للمجتمع الدولى ، قد اتجه إلى التدخل فى كثير من المجالات التى كانت تدخل من قبل فى الاختصاص المطلق للدولة . لقد اقتصر دور القانون الدولى التقليدى لفترات طويلة على مجرد توزيع الاختصاص بين الدول . وفى حالة قيام تنازع بينها كانت المسألة تحل على نحو بالغ البساطة وذلك باللجوء إلى مبدأ الاختصاص المطلق لكل دولة فوق اقليمها ، وإلى مبدأ السيادة[١]. أما اليوم فأن المسألة لم تعد على هذا النحو المبالغ فى بساطته . فقد أصبحت هناك مجالات تتدخل فيها الهيئات الدولية ، أو تكون مجالا لتطبيق الاختصاصات الدولية والوطنية . ذلك أن مصالح الدول قد تشابكت تشابكا معقدا ، وتداخلت مع مصلحة المجتمع الدولى ، بحيث بات من الصعوبة بمكان أن نجد مسألة واحدة فى صميم السلطان الداخلى التنفيذى للدولة ، لاتمس العلاقات السياسية الخارجية ، ولا تحظى باهتمام المجتمع الدولى ورعايته[٢].

١٣٥ ـ وواقع الأمر أن هذه المسألة لا يمكن ادراك أبعادها الحقيقية بغير تفهم التطور الخطير الذى طرأ على مبدأ سيادة الدولة فى عصر التنظيم الدولى . وبعبارة أخرى فى ظل المجتمع الدولى الذى

---

(١) أنظر :

Colliard, claude -Albert.

Cours De Droit International Public (D.E.S.) 1974-1975 paris. le Cours De Droit. P. 30.

(٢) أنظر عدنان نعمة .

بحث حول السيادة فى ضوء التنظيم الدولى المعاصر.

رسالة دكتوراه – مقدمة الى كلية الحقوق بجامعة القاهرة ١٩٧٨ – ص ٥٤٩ .

ظهرت فيه قواعد قانونية خاصة بتنظيم المجتمع الدولى . وغالبية الكتاب يسلمون اليوم بأن مبدأ سيادة الدولة يجب أن يفهم فى حدود القانون الدولى القائم ، وهو ذات المعنى الذى أشارت اليه المحكمة الدائمة للعدل الدولى فى قضية ال lotus عندما قررت بأن على الدولة ألا تتجاوز الحدود التى رسمها القانون لصلاحيتها وأن تصرفاتها ضمن تلك الحدود تدخل فى سيادتها :

«En de Ca de ces limites, le titre a la juridiction qu il exerce st trouve dans sa souveraineté» . وهو ما يعنى أن المحكمة قد نظرت إلى السيادة على أنها فكرة قانونية محدودة ونابعة من القانون الدولى ، وخاضعة له . وهو ما حدا بالعديد من فقهاء القانون الدولى إلى الاشارة إلى أن مبدأ السيادة قد زال عنه طابعه العتيق المطلق ، وأن الدولة فى المجتمع الدولى المعاصر قد أضبحت دولة قانون تلتزم بأحكام دولية حددها القانون الدولى وقواعده العامة[١].

١٣٦ - وقد تنبأ البعض Bourquin بأن فكرة السيادة فى طريقها إلى الزوال ، تحت تأثير التغيرات الجديدة ، لتحل محلها فكرة المصلحة العالمية Intérêt Mondial وقد انضم الأستاذ Le Fur إلى هذا الاتجاه ملاحظا أن السيادة بدأت تنحدر أمام تشابك العلاقات مع الدول الأخرى ، والخير المشترك لمجموعة أكثر اتساعا هى المجتمع الدولى . وعلى هذا الأساس نادى الأستاذ Yepes بوجوب اخضاع مصلحة الدول الخاصة للمصلحة العامة للمجتمع الدولى . وهو ما حدا بالبعض إلى القول بأن دولة التنظيم الدولى المعاصر بالمفهوم الجديد للسيادة قد باتت عضوا فى المجتمع الدولى تتحرك ضمن حدود القانون وتلتزم بأوامره ، وتتعرض مثلما يتعرض الأفراد للزجر والتنبيه والعقوبات الأخرى عند الاخلال بالالتزمات الدولية[٢].

١٣٧ - ولا ريب أن هذه الأفكار والنزعات المثالية قد وجدت سبيلها إلى الظهور فى شكل الدعوة إلى اقامة دولة أو حكومة عالمية ، فوق الدول Super- Etat التى ما زالت أملا بعيد المنال صعب التحقيق يراود خيال الفلاسفة والحالمين ، تصطدم بالأنفاس القوية لمبدأ سيادة القانون ، والحرص على استقلالها فى مواجهة أية سلطة دولية مركزية ، وبوجه خاص فى المجالات ذات الطابع السياسى ، أنه وأن جاز القول بأن تطورا هاما قد طرأ على مبدأ سيادة الدولة ، بحيث لم يعد ذلك المبدأ يعنى حرية الدولة المطلقة فى التقدير وسلطتها الكاملة فى العمل ، وانما بات يعنى - وكما سبق القول - حرية فى اطار القيود التى يفرضها القانون ، فأن من غير المستطاع قبول القول بأن مبدأ السيادة فى سبيله

(١) المرجع السابق ص ٥٠٦ ، ٥٠٧ .
(٢) أنظر فى ذلك المرجع السابق ص ٥٠٧ .

إلى الزوال فى مستقبل قريب ، فى ضوء اعتبارات الواقع الدولى ، التى تنبىء عن أهمية الدور الذى مازالت الدولة ذات السيادة تلعبه فى عالم اليوم .

١٣٨ - ومن ناحية أخرى فأن جانبا من الفقه يشير إلى أن عالم اليوم قد بدأ فيه اتجاه نحو « إجتياز مرحلة التجمع فى شكل الدولة إلى مرحلة أخرى من مراحل التجمع تكون أوسع نطاقا ، وأكثر قدرة ، وأقوى دفاعا من تجمع الدولة كما هو قائم الآن . ولا شك أيضا أن الصراع العقائدى الذى يدور الآن فى أرجاء المعمورة بين المذاهب السياسية والاجتماعية والاقتصادية المختلفة يؤدى بطبيعته إلى انقسام شعوب المعمورة وأممها معسكرات مختلفة يعادى بعضها بعضا ، وإلى معسكرات تبغى عدم الانحياز إلى كتلة من الكتل المتصارعة ، ولذلك نما الادراك لدى بعض الشعوب والأمم بوجوب التجمع فى صورة تغاير صورة الدولة بعناصر التكوينية الحالية ، وبوجوب التعديل فى عنصر السيادة الذاتية . وقامت فى السنوات القليلة الماضية جهود ترمى إلى زيادة رقعة التجمع ، والعمل على توحيد الشعوب فى شكل آخر غير شكل الدولة . وقد ترتب على هذه الجهود تقدم محسوس نحو تحقيق هذا الهدف . على أن هذا التقدم يبدوا أكثر وضوحا فى أوربا عنه فى غيرها من القارات. ففى أوربا قامت بالفعل تجمعات لا يمكن أن يخفى مغزاها ولعل أهمها ، فى الوقت الحاضر قيام السوق الأوربية المشتركة . . » (١).

ونحن من جانبنا نرى أن هذا الاتجاه نحو دخول الدول فى أشكال أكثر اتساعا من شكل الدولة المعروف حتى الآن ، لا يخرج بنا من دائرة نظام الدولة ، ولا يعنى أن النظام القانونى للدولة قد أصبح فى سبيله الى الأفول فى مستقبل قريب وانما يعنى أن ثمة تطلعات من جانب بعض الدول الى الدخول فى اتحادات فيدرالية ، لتكوين دول أكبر ، يمكن أن يتحقق فى اطارها التكامل الاقتصادى وتبرز على الساحة الدولية بقوة أكبر ، ونفوذ أكثر ، ووزن أثقل . ولكنها فى تقديرنا تظل دائما فى اطار الشكل القانونى المعروف بالدولة ، التى كانت حتى عهد قريب العضو الوحيد فى مجتمع الدول ، والشخص القانونى الوحيد للقانون الدولى العام ، والتى مازلت اليوم شخصا رئيسيا من أشخاص المجتمع الدولى المعاصر ، والشخص القانونى الرئيسى للقانون الدولى العام .

---

(١) انظر الأستاذ الدكتور حامد سلطان .
القانون الدولى العام فى وقت السلم .
القاهرة . دار النهضة العربية - الطبعة الأولى ١٩٦٢ - ص ٨٠٤ - ٨٠٥ .

المبحث الثانى

الهيئات الدولية

١٣٩ - لم تعد الدولة الشخص القانونى الوحيد فى اطار المجتمع الدولى ، تلك حقيقة لامراء فيها ، فقد ظهرت الى جانب الدولة طوائف جديدة من الكيانات الدولية ، التى باتت تلعب دورا نشطا وبارزا على صعيد المجتمع الدولى ، والتى تجاوز عددها عدد الدول . فمنذ القرن التاسع عشر ، والواقع الدولى يعرف اتجاها ثابتا يزداد قوة ، لانشاء هيئات دولية تعمل على تنظيم التعاون الدولى ، وتوثيق الروابط بين الدول ، أو القيام على تنظيم اشباع بعض الحاجات العامة التى تتجاوز اطار دولة واحدة .

وأول ما يلاحظ على نشأة هذه الهيئات أنها قد ارتبطت ببزوغ فكرة المجتمع الدولى ، وتدرجت معها ، فقد بدأ ظهور المكاتب والاتحادات الدولية ، لتنسيق سياسات الدول ، فى المجالات الفنية والادارية ، ثم ظهرت المنظمات الدولية العاملة فى المجالات السياسية فى أوائل هذا القرن ، وخاصة فى أعقاب الحرب العالمية الأولى ، مع انشاء عصبة الأمم ، وتصاعد مد الهيئات الدولية العاملة فى كافة المجالات ، والعاملة أساسا فى مجال تنسيق السياسات بين الدول الأعضاء فى المجتمع الدولي. والتى استقر العرف على اطلاق وصف المنظمات الدولية عليها ، ثم تجاوزت الدول مجرد انشاء منظمات دولية تعمل فى ميدان تنسيق السياسات فيما بينها الى انشاء مشروعات دولية عامة ، تعمل فى ميدان انتاج سلع أو تقديم خدمات لصالح دولتين أو مجموعة من الدول ، وتتمتع بمركز خاص فى اطار القانون الدولى العام .

١٤٠ - ومن هنا فاننا نفضل اطلاق وصف الهيئات الدولية ، للتعبير عن كافة الأشكال التنظيمية - من مكاتب واتحادات ومؤسسات ومنظمات ومشروعات - التى تنشئها الدول ، وتسلم لها بنوع من الشخصية القانونية الدولية ، والتى تستهدف تحقيق التعاون المشترك بين الدول ، أو العمل على تحقيق أهداف تتعلق بالمصلحة العامة للمجتمع الدولى ، أو اشباع حاجات عامة فى اطاره . ذلك أن فكرة المنظمة الدولية Organisation International بالمفهوم الذى استقرت به فى الفقه ، لا تعبر عن كافة الأشكال التنظيمية العاملة فى مجال تحقيق التعاون بين الدول ، أو فيما يتصل بتحقيق أهداف تتعلق بالمصلحة العامة للمجتمع الدولى . ومن هنا فاننا نتفق مع أولئك الذين يعتبرون أن فكرة الهيئة الدولية International Institution يمكن أن تشمل جميع المنظمات الدولية القائمة ، وكل المنظمات الدولية التى يمكن أن تنشأ مستقبلا ، طالما فهمنا فكرة الهيئة الدولية على

أنها تعنى مجموعة من الأجهزة تستهدف تنظيم وسط اجتماعى معين على نحو يتسم بالدوام ، وتقوم على مجموعة من القواعد القانونية التى توجه نحو غاية مشتركة(١). وبعبارة أخرى فان النظر الى الهيئة باعتبارها أهم وأشمل من المنظمات الدولية ، يسمح لنا بالقول بأنها تستوعب كافة الأشكال التنظيمية العاملة فى المجتمع الدولى ، والتى تتمتع بوضع خاص فى القانون الدولى العام ، ولها وصف الشخصية القانونية فى اطاره.

١٤١ - ولما كنا سنعود الى تناول موضوع الهيئات الدولية تفصيلا فى الباب الثالث من هذا الجزء الأول ، فاننا نكتفى هنا بالتعرض للوضع الذى اكتسبته أهم الهيئات الدولية فى المجتمع الدولى، ومدى تمتعها بالشخصية القانونية الدولية فى اطار القانون الدولى العام ، ونعنى أولا المنظمات الدولية ثم المشروعات الدولية العامة.

المعيار التقليدي للشخصية القانونية الدولية

١٤٢ - والقاعدة فى القانون الدولى العام التقليدى أن وصف الشخصية القانونية الدولية

---

(١) من هؤلاء الأستاذة باستيد التى أشارت الى تعريف يرنج للهيئة القانونية الذى يقرر أن:
«L'instution juridique est un ensemble organique qui Contient la réglementation d'une donée concréte et durable de la vie sociale et qui est constituée par un noeud de régles juridiques dirigées vers un but Commun».

ثم ذهبت الى القول :

Les organisations interationales, quel qui soit leur objectif leur domaine geographique, quel que soit le nombre des Etats participants, Constituent incontestablement en ce sens une institution juridique. En chacune d'elles existe un ensemble organique, elles comportent des régles propres, elles sont créeés pour durer, elles sont apparues au moment ou le developpement de Certaines techniques rendait les rapports humains plus etroits.

Ihering avait deja releve que «la raison de l'existence de telle institution et de sa from se trouve dans le but et dans les besoins de telle epoque determinée». Toute organisation internationale nouvelle rentre donc dans ce cadre. La théorie générale des organisations internationales a donc pour object l'étude de cette institution juridique qui est apparu depuis moins d'un siécle».

أنظر :

Bastid, Suzanne.
Place de la notion d'institution dans une théorie générale des organisations internationales.

المنشور فى :

L'Evolution du Droit Public
Etudes offerts a Achille Mestre.
Paris-Sirey 1956, P.49.

لا يثبت الا للدول ، فالدول ، هى أشخاص النظام القانونى التى يكون لها اكتساب الحقوق ، وتحمل الالتزامات ، والقيام بالتصرفات القانونية واللجوء إلى القضاء الدولى ، وبعبارة أخرى فان الدول هى أشخاص القانون الدولى التى تتمتع بالأهلية القانونية فى اطاره .

ومعيار الشخصية القانونية الدولية يقوم باجتماع وصفين :

الأول : أن تكون الوحدة قادرة على انشاء قواعد قانونية دولية بواسطة التراضى مع غيرها من الوحدات المماثلة على انشاء هذه القواعد .

والثانى : أن تكون الوحدة من المخاطبين بأحكام القواعد القانونية الدولية بمعنى أن تكون لها أهلية الوجوب وأهلية التمتع بالحقوق ، وأهلية الالتزام بالواجبات[١].

على أن التطورات المتعاقبة التى عرفها القانون الدولى العام فى سعيه الدائب لمواكبة متغيرات الواقع الدولى ، وملاحقة نموه وتشعب مجالاته قد حملت الفقه والقضاء الدوليين فى نهاية الأمر على التسليم بتوافر وصف الشخصية القانونية الدولية لوحدات لا يتوافر لها وصف الدولة ، ونعنى المنظمات الدولية ، ثم أدى التسليم بوصف الشخصية القانونية الدولية للمنظمات الدولية ، إلى فتح الباب على مصراعيه للتسليم بذات الوصف لوحدات أخرى بناء على ذات الأسس وأخذا بذات المعايير أو قياسا عليها[٢].

التسليم بنوع من الشخصية القانونية الدولية للمنظمات الدولية [٣]:

١٤٣ - اذا كانت نهايات القرن التاسع عشر ومطلع القرن العشرين قد شهدت ازدهار ظاهرة التنظيم الدولى ، حيث انتشرت المنظملت الدولية انتشارا واسعا وتعددت مجالا نشاطها ، فان تلك الفترة بذاتها قد شهدت مولد اتجاه فقهى جديد يدعو إلى اضفاء الشخصية القانونية الدولية ، على تلك الكيانات الدولية الجديدة ، واعتبارها من اشخاص القانون الدولى العام . وقد بقى هذا الاتجاه الفقهى يتردد قوة وضعفا ، وعندما جرى وضع عهد عصبة الأمم لم يشر إلى مدى تمتع العصبة بوصف الشخصية القانونية ، ومع ذلك فقد نصت المادة الأولى من اتفاق المقر الذى عقد بين العصبة وسويسرا

---

(١) أنظر فى هذا المعنى الأستاذ الدكتور حامد سلطان ، والأستاذة الدكتورة عائشة راتب وصلاح الدين عامر - القانون الدولى العام .
المرجع السابق الاشارة اليه ص ٨٠ .
(٢) أنظر صلاح الدين عامر - المشرع الدولى العام .
المرجع السابق الاشارة اليه ص ٢١٩ .
(٣) أنظر فى تفصيلات هذا الموضوع المرجع السابق ص ٢٢٠ وما بعدها .

عام ١٩٢٦ على أن العصبة « التى تتمتع بالشخصية الدولية والأهلية القانونية لا يمكن - كقاعدة وطبقا لأحكام القانون الدولى - أن تخاصم أمام المحاكم السويسرية دون موافقتها الصريحة » .

١٤٤ - ثم احتدم الجدل عندما طرح أثناء المراحل التمهيدية لوضع ميثاق الأمم المتحدة ، وتوفيقا بين الاتجاهات المتعارضة جاء نص المادة ١٠٤ من ميثاق الأمم المتحدة ليقرر « تتمتع الهيئة فى بلاد كل عضو من أعضائها بالأهلية القانونية التى يتطلبها قيامها بأعباء وظائفها وتحقيق مقاصدها » كما نصت المادة ١٠٥ من الميثاق أيضا على أن « ١- تتمتع الهيئة فى أرض كل عضو من أعضائها بالمزايا والاعفاءات التى يتطلبها تحقيق مقاصدها .

٢ - وكذلك يتمتع المندوبون عن أعضاء « الأمم المتحدة » وموظفو هذه الهيئات بالمزايا والاعفاءات التى يتطلبها استقلالهم فى القيام بمهام وظائفهم المتصلة بالهيئة .

٣ - للجمعية العامة أن تقدم التوصيات بقصد تحديد التفاصيل الخاصة بتطبيق الفقرتين الأولى والثانية من هذه المادة ولها أن تقترح على أعضاء الهيئة عقد اتفاقات خاصة لهذا الغرض » .

وقد أثارت صياغة هذه النصوص الخلاف والجدل من جديد ، وتساءل جانب من الفقه عما اذا كان تمتع المنظمة الدولية الدولية بالشخصية القانونية ، يسرى فى دائرة القوانين الوطنية وحدها ، أم يمتد إلى نطاق القانون الدولى .

١٤٥ - حسمت محكمة العدل الدولية هذا الخلاف الفقهى فى الرأى الاستشارى الذائع الذى أصدرته فى عام ١٩٤٩ ، والذى اعترفت فيه بالشخصية القانونية للأمم المتحدة ، متؤكدة أن الدول ليست وحدها أشخاص القانون الدولى العام ، لأن الهيئات الدولية التى نشأت نتيجة لتطورات الظروف الدولية ، يمكن اعتبارها أشخاصا قانونية من طبيعة متميزةعن طبيعة الدول ، تتمتع بأهلية قانونية خاصة تتناسب فى اتساع مجالها أو ضيقة مع الأهداف التى أنشئت المنظمة من أجل تحقيقها.

ولقد كانت اصابة بعض العاملين بالأمم المتحدة خلال قيامهم بتأدية مهام وظائفهم فى خدمة الأمم المتحدة خلال عامى ١٩٤٧ ، ١٩٤٨ - والتى كان أهمها مقتل الكونت برنادوت وسيط الأمم المتحدة لتسوية الحرب الفلسطينية خلال زيارته للأراضى التى استولت عليها العصابات اليهودية - هى المناسبة التى أثارت التساؤل حول ما اذا كان من حق هيئة الأمم المتحدة أن تقوم برفع دعوى المسئولية الدولية ضد الدولة المسئولة عن هذه الأضرار وهو الأمر الذى حدا بالجمعية العامة للأمم المتحدة - فى٣ ديسمبر ١٩٤٨ - أن تطلب إلى محكمة العدل الدولية رأيها الاستشارى فى هذا الموضوع .

١٤٦ - وقد تصدت محكمة العدل الدولية للبحث فى مدى تمتع هيئة الأمم المتحدة بوصف الشخصية الدولية ، على اعتبار أن ذلك البحث كان فى ذاته مقدمة ضرورية للاجابة عن التساؤل حول مدى أهلية الأمم المتحدة لتحريك دعوى المسئولية فى حالة اصابة أحد العاملين بها بأضرار ترجع إلى قيامه بمهمته .

وانتهت المحكمة إلى تقرير أن الأشخاص فى نظام قانونى معين ليسوا بالضرورة متماثلين فى طبيعتهم وفى نطاق حقوقهم ، بل تتوقف طبيعة كل منهم على ظروف المجتمع الذى نشأ فيه وعلى متطلباته ، كما انتهت إلى أن الدول ليست وحدها أشخاص القانون الدولى العام ، فقد تتمتع بالشخصية الدولية وحدات أخرى غير الدول ، إذا ما اقتضت ظروف نشأتها وطبيعة الأهداف المنوطة بها الاعتراف لها بهذه الشخصية .

وقد لاحظت المحكمة بحق أنه بينما تتمتع الدول - كقاعد عامة - بكافة الحقوق والالتزمات الدولية التى يقررها القانون الدولى ، فان المنظمات الدولية تتمتع بالضرورة بكل هذه الحقوق والالتزمات ، بل يتوقف مقدار ما تتمتع به من حقوق والتزمات على أهدافها ووظائفها ، .كما يتبين صراحة أو ضمنا من الوثائق المنشئة لها ، وما جرت عليه المنظمة نفسها فى ممارستها لمهامها ، فالقاعدة أن المنظمة لا تتمتع من الشخصية القانونية الا بالقدر اللازم لتحقيق أهدفها .

ثم تطرقت المحكمة من ذلك إلى تقرير أن هيئة الأمم المتحدة شخص من أشخاص القانون الدولى ، وأن طبيعة أهدافها ووظائفها تقتضى ضرورة الاعتراف لها بالحق فى تحريك دعوى المسئولية فى حالة اصابة أحد العاملين بها الضرر بسبب قيامه بخدمتها .

١٤٧ - واذا كان تسليم محكمة العدل الدولية بضرورة الاعتراف للمنظمات الدولية على وجه العموم بتوافر وصف الشخصية القانونية الدولية يعد نقطة تحول هامة فى مسار تطور القانون الدولى العام (ذلك القانون الذى كان يقوم على مسلمة أساسية ، تلك هى أن الدول دون سواها هى أشخاص القانون الدولى العام) بحيث أصبحت المنظمات الدولية تشاطر الدول فى التمتع بذلك الوصف ، فان من الواجب أن نشير الى أن هناك جانبا من الفقه لا يسلم بهذا الرأى على اطلاقه ، فهناك من ينكر على المنظمات الدولية تمتعها بوصف الشخص القانونى الدولي[١]. وهناك من يقيد

---

(١) ومن هؤلاء :

Quadri Rolando.
Cours general de droit international public.
R.D.C.A.D.I - T. 113 1964/3. pp. 423-433.

والاستاذ الدكتور على صادق أبو هيف.

=

اضفاء ذلك على الوصف على المنظمة الدولية بعدد من الشروط التى يراها لا زمة فى هذا الصدد[(١)].

على أن الرأى الغالب فى الفقه هو الذى يسلم بتوافر وصف الشخصية القانونية الدولية للمنظمات الدولية ، وقد استقر هذا الاتجاه الفقهى بصفة خاصة فى أعقاب الرأى الاستشارى الذى أصدرته محكمة العدل الدولية فى سنة ١٩٤٩ ، والذى سبق لنا الاشارة اليه ، والذى سلم بتوافر ذلك الوصف لهيئة الأمم المتحدة ، وينطلق هذا الرأى من محاولة التوافق مع حقائق الحياة الدولية المعاصرة ، فليس ثمة شك فى أن المنظمات الدولية قد باتت ظاهرة دولية لا يمكن تجاهلها ، وأصبحت تؤثر تأثيرا هاما ومباشرا فى صياغة العلاقات الدولية ، بل وفى انشاء وخلق القواعد القانونية الدولية الجديدة. ومن هنا فان محاولة تجاهل هذا الواقع الجديد بانكار تمتع تلك الوحدات بوصف الشخصية القانونية الدولية ، تعد نوعا من الهروب من مواجهة الواقع الدولى ، الذى يشهد بجلاء أن المنظمات الدولية قد أصبحت تشغل حيزا هاما فى أطار المجتمع الدولى ، وقانونه (القانون الدولى العام) على نحو لابد من التسليم معه بتوافر وصف الشخصية القانونية الدولية لها .

= انظر مؤلفه: القانون الدولى العام - الطبعة التاسعة .
منشأة المعارف بالاسكندرية . ص ٢٨١ وما بعدها .
وقد لاحظ البعض بحق أنه على الرغم من الهوة الفكرية العميقة التى تفصل بين هذا الرأى وبين السائد فى الفقه ، الا أن الخلاف يقتصر فى الواقع على أعتبارات التكييف القانونى البحت ، ولا ينعكس على مدى ماتتمتع بع المنظمات الدولية من حقوق وأمكانيات من وجهة النظر العملية .
انظر الأستاذ الدكتور محمد سامى عبد الحميد . المرجع السابق الاشارة اليه ص ٥١ .
ويذهب الاستاذ الدكتور محمد طلعت الغنيمي الى التفرقة بين الشخصية والذاتية والأهلية القانونية الدولية ، حيث يقرر سيادته أنه لكى تتوفر للوحدة الشخصية الدولية لابد أن تجمع وصفين .
١ - أن تتمتع بالأهلية القانونية لاكتساب الحقوق والالتزام بالالتزامات الدولية .
٢ - أن تكون لدى الوحدة القدر على خلق قواعد القانون الدولية ، وعرض للاجابة عن التساؤل عن الوضع فيما يتعلق بالحاجة التى تكون لدى الوحدة فيها الأهلية للتمتع بالحقوق والالتزام بالواجبات ولا تكون لديها القدرة على خلق قواعد القانون ، وقر أن الوحدة التى تكون فى هذا المركز القانونى تتمتع بما يمكن أن يطلق عليه الذاتيه الدولية ، وقرر أن الذاتية فى النظرية التى ينادى بها هى مركز قانونى يتوسط ما بين انعدام الشخصية القانونية وبين توافرها وهو خاص بالوحدة التى تملك الأهلية القانونية دون الارادة الشارعة » .
انظر بعض الاتجاهات الحديثة فى القانون الدولى العام .
منشأة المعارف بالاسكندرية ص ٦٥ وما بعدها . وقد ذهب سيادته الى القول بأن هذا المركز يمكن أن يضفى على المنتظمات الدولية التى تتوفر لها شروط أكتساب الشخصية القانونية الدولية. أنظر ص ٦٨ .

(١) أنظر فى دراسة هذه الآراء الأستاذ الدكتور عبد العزيز سرحان التنظيم الدولى- القاهرة. دار النهضة العربية ١٩٧٢ - ١٩٧٣ . ص ٤٩ وما بعدها .

الطبيعة الخاصة للشخصية القانونية للمنظمة الدولية :

١٤٨ - واذا كان الرأى الغالب في الفقه يذهب الى التسليم بتوافر وصف الشخصية القانونية للمنظمة الدولية ، فان الاتفاق يكاد يكون تاما بين هذه الغالبية الفقهية ، على أن تلك الشخصية انما هى شخصية من نوع خاص ، وليست هى بذاتها تلك الشخصية القانونية التى تتمتع بها الدول[١]. وقد نبهت محكمة العدل الدولية فى رأيها الاستشارى - المشار اليه - الى ذلك مؤكدة أن الاعتراف بالشخصية القانونية الدولية لمنظمة ما لا يمكن أن يعنى اعتبارها بمثابة الدولة فيما لها من حقوق وما عليها من التزامات ، وأن كل ما يعنيه مثل ذلك الاعتراف هو اكتساب المنظمة للحقوق وتحملها بالالتزامات بالقدر اللازم لممارستها لوظائفها على النحو الذى استهدفته الدول الأعضاء من وراء انشائها .

فالرأى الغالب اذن أن الشخصية القانونية الدولية التى تتمتع بها المنظمة الدولية ، شخصية قانونية من نوع خاص ، ويمكن أن توصف بأنها وظيفية ، وأنها محدودة بحدود مقدار وطبيعة الوظائف التى تؤديها المنظمة .

ظهور المشروعات الدولية العامة في المجتمع الدولي :

١٤٩ - عرف الواقع الدولى منذ وقت غير قصير مساهمة عدد من الدول فى انشاء أو ادارة مشروع معين ، وهى ظاهرة لا تندرج فى اطار أى من النظريات القانونية القائمة ، فلسنا فى مواجهة منظمات دولية بالمعنى الدقيق ، كما أن الأمر لا يتعلق بشركات فى مفهوم القانون الخاص الداخلى من ناحية أخرى ، ورغم أن البعض قد تنبه الى وجوب صياغة نظرية للشركات العامة الدولية ، أو المؤسسات العامة الدولية ، فقد بقيت معالجة تلك السوابق موزعة بين الدراسات التقليدية للمنظمات الدولية احيانا ، ضائعة فى خضم المحاولات الجارية لتأسيس نظرية الشركات الدولية أو المشروعات المشتركة فى أغلب الأحوال .

---

(١) ومع ذلك فقد ذهب البعض الى القول بأن هذه الخلافات لا ترجع الى اختلاف طبيعة الشخصية القانونية وانما الى بعض الاعتبارات والضرورات العملية .
انظر :

SEYERSTED,F.
«objective international personality of Intergovernmental organization».
Nordisk Tidsskrift for International Ret, vol. 34 (1964) P. 1.

واذا كان القانون الدولى العام يعترف اليوم وفقا للرأى الغالب فى الفقه والقضاء الدوليين - للمنظمات الدولية بنوع من الشخصية القانونية الدولية (على النحو المشار اليه فيما تقدم) بالقدر اللازم لتحقيق أغراضها فانه ليس من المستبعد أن يأتى اليوم الذى يعترف فيه ذلك القانون بنوع مماثل من الشخصية القانونية الدولية للشركات الدولية ، خاصة وأن العالم قد بدأ يشهد سيطرة عدد محدود من تلك الشركات على جانب كبير من الاقتصاد العالمى ، وهو ما يعنى أنها تمثل قوة ضغط سياسى ذات شأن كبير أيضا .

واذا كان مثل ذلك القول يبدو نوعا من التحليق فى آفاق خيالات غير محدودة ، فان التمسك بأهداب الواقع يدعونا الى ملاحظة أن هناك عددا من المشروعات الدولية العامة قد باتت تتمتع بنوع من الشخصية القانونية الدولية بالفعل ، وأن وصفها فى بعض الاحوال بأنها شركات دولية ، أو مشروعات متعددة الجنسية ، أو متعددة القومية ، ينطوى على كثير من التجاوز وعدم الدقة[٢].

١٥٠ - وعلى الرغم من أن هذه المشروعات قد ظهرت الى الوجود فى غيبة تأصيل نظرى واضح ، وهو ما أدى الى كثير من الخلاف والتنوع فيما يتعلق بتسميتها ، وبالانظمة القانونية التى تحكمها ، فان ثمة من الخصائص العامة المشتركة ما يعطى لتلك المشروعات الدولية العامة طابعها الخاص الذى يميزها عن غيرها من الهيئات الدولية ، ذلك أنها تضطلع بتحقيق أهداف اقتصادية ذات طابع عام ، تتطلب استثمارات طويلة الأجل بالاضافة الى نوع من التنظيم الدائم ، ومن ناحية أخرى فانها تضطلع أساسا بأعباء تنفيذية وتتزود بسلطة العمل المباشر .

١٥١ - لا شك أن تمتع المشروع الدولى العام بوصف الشخصية القانونية فى اطار قانونى داخلى لا يتعارض ، ولا يحول دون امكان تمتعه بنوع من الشخصية القانونية الدولية ، فالأمر يتوقف على كل نظام قانونى ، حيث تسمح قواعده ونظمه الخاصة بتحديد من يكون له الظهور كشخص من أشخاصه ومن هنا فاننا نتجاوز فى هذا المجال عن كل ما يتعلق بدراسة الشخصية القانونية للمشروع الدولى العام فى اطار الانظمة القانونية الداخلية ، لكى نحاول الاجابة عن ذلك السؤال الهام ، حول مدى تمتع المشروع الدولى العام بنوع من الشخصية القانونية الدولية .

وأول ما نلاحظ فى هذا الصدد أنه ليس ثمة ما يمنع من القول بأن المشروع الدولى العام يتمتع فى ظل النظام القانونى الدولى المعاصر بنوع من الشخصية القانونية الدولية بالقدر اللازم للقيام بالأعباء

---

(١) انظر صلاح الدين عامر - المشرع الدولى العام - المرجع السابق الاشارة اليه ص ٨.
(٢) انظر المرجع السابق ص ٢٢٧ وما بعدها .

المنوطة به . وبالمهام والغايات التى قصدت الدول المؤسسة إلى تحقيقها بانشائه ، فالملاحظ أن القانون الدولى العام على قدر المرونة التى تسمح له بمواكبه تطور المجتمع الدولى ، وأن لديه من الامكانيات ما يسمح باستيعاب كافة أبعادها القانونية . والتجربة الدولية المعاصرة تكشف عن أن الدول قد مضت بالأشكال التنظيمية لأساليب التعاون الفنى فيما بينها ، على نحو تجاوزت فيه النمط التقليدى للمنظمة الدولية ، إلى أشكال وانماط جديدة تلائم الغايات والميادين الجديدة للتعاون الدولى ، ومن هنا كان على القانون الدولى المعاصر أن يستوعب ذلك التطور عن طريق اسباغ بعض أوصافه القانونية القائمة على هذه الأشكال والأنماط الجديدة ، أو تقديم الأوصاف والأحكام والشرائط القانونية التى تتناسب مع طبيعتها .

١٥٢ - وان فى الرأى الاستشارى الذائع حول تعويض الأضرار التى تصيب موظفى الأمم المتحدة أثناء تأديتهم لأعمال وظائفهم ما يقدم لنا أساسا لهذا الفهم والتفسير ، كما أنه يعد فى الوقت ذاته أساسا قويا للقول بأن للمشروع الدولى العام نوعا من الشخصية القانونية الدولية فلقد حرصت المحكمة على أن تقرر فى صياغة عامة أن الدول ليست وحدها أشخاص القانون الدولى ، وأن وحدات أخرى غير الدول يمكن لها أن تتمتع بالشخصية الدولية اذا ما اقتضت ظروف نشأتها وطبيعة الأهداف المنوطة بها الاعتراف لها بهذه الشخصية ، وهو ما يسمح بالقول إستطرادا أن الدولة والمنظمة الدولية ليسا وحدهما أشخاص القانون الدولى ، وأنه ليس هناك ما يمنع الاعتراف للمشروع الدولى العام بالشخصية القانونية الدولية ، اذا ما اقتضت ظروف نشأته وطبيعة الأهداف المنوطة به الاعتراف له بهذه الشخصية.

ومن ناحية أخرى فان من المتعين أن نلاحظ أيضا أن هناك عددا من المنظمات الدولية القائمة ، لا تعدو أن تكون فى حقيقتها بمثابة مشروعات دولية عامة ، وقد ظهرت هذه المشروعات الدولية العامة فى اطار النظام القانونى الدولى بوصفها متمتعة بنوع من الشخصية القانونية الدولية ، وهو ما يقودنا الى ادراك أن التسليم بوصف الشخصية القانونية الدولية لجانب من المشروعات الدولية هو من الأمور المقبولة فى الجماعة الدولية بصفة عامة ، ولعل البنك الدولى للإنشاء والتعمير ، والشركة المالية الدولية من الأمثلة ذات الدلالة فى هذا المجال.

١٥٣ - وبديهى أيضا أن ما قيل بشأن الطبيعة الخاصة للشخصية القانونية الدولية التى يجرى التسليم بها للمنظمة الدولية بالقدر اللازم لتحقيق أهدافها ، وعدم وضعها على قدم المساواة مع الشخصية القانونية التى تتمتع بها الدولة يسرى بالنسبة للشخصية القانونية الدولية التى نقول

بتوافرها للمشروع الدولى العام . فليس من المعقول أو المقبول الادعاء بأن الشخصية القانونية الدولية التي يسلم بها للمشروع الدولى هى بذاتها الشخصية القانونية المسلم بها للدول ، ولكن المعقول هو التسليم لتلك المشروعات بنوع من الشخصية القانونية فى اطار المعيار الذى سبق أن وضعته محكمة العدل الدولية فى رأيها الاستشارى الخاص بتعويض الأضرار أى بالقدر ، وفى الحدود اللازمة لاضطلاعها بالمهام الموكولة اليها ، وتحقيق الأهداف التى أنشئت من أجل تحقيقها .

١٥٤ - وتكشف الممارسة الدولية بوجه عام عن أن التسليم بنوع من الشخصية القانونية الدولية للمشروعات الدولية العامة ، فى مواجهة الدول المؤسسة لها لا يثير مشاكل خاصة ، فمقومات الشخصية القانونية الدولية للمشروع الدولى العام ، والحصانات والامتيازات التى يتمتع بها والصلاحيات المعترف له بالحق فى ممارستها يثبت الجانب الأعظم منها فى وثائق قانونية دولية ترتبط الدول الأعضاء بها عند توقيعها والتصديق عليها ، ومن ثم يكون عليها تنفيذها فى علاقاتها المتبادلة وفى كل منها بالكيان القانونى الذى نشأ بتوقيع تلك الوثائق .

١٥٥ - بيد أن المسألة تدق بصدد الدول الغير ، فهل يمكن القول بأن تلك المشروعات تملك الظهور فى مواجهة الدول غير الأعضاء فيها بمظهر المتمتع بنوع من الشخصية القانونية ، ومن ثم يكون لها أن تطالب بما يرتبه ثبوت ذلك الوصف من آثار فى اطار النظام القانونى الدولى ؟ لا يمكن التسليم بذلك فى ظل القانون الدولى العام الذى يقوم على مبدأ الرضائية ، والذى يأخذ بالاعتراف كعمل قانونى يؤدى الى نشوء الشخصية القانونية للدولة ، مع ملاحظة أن جانبا كبيرا من الفقه الدولى ما زال يأخذ بنظرية الاعتراف المنشئ . ومن ثم فان من المتعين النظر الى تلك المسألة فى ضوء المبادئ المتقدمة والتفرقة بين وضعين :

الأول : حيثما تعترف الدول الغير صراحة أو ضمنا للمشروع الدولى العام بوصف الشخصية القانونية الدولية ، وهنا يكون له الظهور فى مواجهتها بهذا الوصف .

الثانى : الأحوال التى تعلن فيها الدول صراحة رفضها الاعتراف للمشروع الدولى العام بوصف الشخصية القانونية الدولية ، وهنا لا يكون للمشروع أن يظهر فى مواجهة تلك الدول بذلك الوصف ، ولا يمكن اجبار تلك الدول على الاعتراف له بذلك الوصف .

١٥٦ - ويأخذ الاعتراف بالشخصية القانونية الدولية للمشروع الدولى العام صورا عديدة ، فقد يكون صريحا ، وقد يكون ضمنيا ، وتكشف التجربة المعاصرة عن أن الغالب أن يتم الاعتراف للمشرع الدولى العام بوصف الشخصية القانونية الدولية ، إما عن طريق ابرام إتفاقية دولية معه ، أو

السماح له بانشاء مكتب دائم مع منحه هو والقائمين بالعمل به بعض الامتيازات والحصانات ، أو حتى عن طريق التقدم بطلب للانضمام الى عضوية المشروع اذا كانت وثائق تأسيسه تسمح بذلك[(١)].

١٥٧ - واذا كنا ننتهى الى التسليم بنوع من الشخصية القانونية الدولية للمشروع الدولى العام ، فان من واجبنا التنبيه الى حقيقة هامة فى هذا السبيل وهى أن نطاق ذاك النوع من الشخصية القانونية يختلف من مشروع دولى عام الى آخر ، وفقا لطبيعة المهام التى يقوم بها والأهداف التى يسعى الى تحقيقها ، حيث تتراوح الشخصية القانونية الدولية المعترف بها للمشروع الدولى قوة وضعفا ، فتبدو فى بعض الحالات خافتة لا تكاد تبدو ، ولا تقوى على تبديد ظلمات الشك التى أثيرت حولها ، بينما يبدو المشروع الدولى العام متمتعا بقدر من الشخصية القانونية الدولية ، ولا يثير أدنى شك أو ريبه فى مدى تمتعه بها ، فى أحوال أخرى[(٢)].

الفصــل الثالث

الوسط الدولي

تمهيد :

١٥٨ - اذا كنا قد عرضنا فى الفصلين السابقين الإطار القانونى للمجتمع الدولى ، ولأشخاصه، فقد بقى أمامنا أن نتناول فى هذا الفصل الأخير الوسط الدولى . ذلك أن المجتمع الدولى بوصفه مجتمعا انسانيا حقيقيا ، يستند فى وجوده الى مقومات أساسية ، ويضم أشخاصا قانونية ، . وبديهى أن الكرة الأرضية هى النطاق أو الوسط المادى للمجتمع الدولى ، فعليها تقوم الدول المختلفة ، التى تنفرد كل واحدة منها بالاختصاص على اقليمها ، وفيما يجاوز حدود الولاية الأقليمية لكل دولة ، يوجد نطاق مشترك لكل الدول ارتياده واستكشاف آفاقه ، فى حدود قواعد القانون الدولى ، وينطوى هذا النطاق المشترك على ثروات هائلة بات العالم يتطلع اليها اليوم لتسد شيئا من أوجه النقص فى بعض المواد الغذائية والمعدنية .

تقسيم :

١٥٩ - ومن هنا فاننا نقسم هذا الفصل إلى مبحثين ، نعرض فى الأول منها للنطاق الاقليمى ، وتتناول فى الثانى النطاق المشترك ، ثم نحاول فى المبحث الثالث والأخير القاء بعض الضوء على المؤثرات .

---

(١) انظر فى تفصيلات ذلك المرجع السابق ص ٢٢٢ .
(٢) انظر فى تفصيلات ذلك المرجع السابق ص ٢٢٣ .

المبحث الأول

النطاق الإقليمي

١٦٠ - أشرنا عند حديثنا عن الاقليم بوصفه ركنا من أركان الدولة إلى أن الدول القائمة فى المجتمع الدولى المعاصر ، تقتسم الأقاليم اليابسة فيما بينها ، حيث تستقل كل دولة بجزء من اليابسة ، وتكون لها السيادة عليه ، وعلى ما يعلوه من هواء ، وعلى ما قد يجاوره من مياه ساحلية ، حيث تقرر قواعد القانون الدولى حق سيادة لكل دولة ساحلية ، على مسافات فى البحر ، يطلق عليها البحر الاقليمى ، يكون حق الدولة عليه مماثلا لحقها على اقليمها البرى - مع بعض القيود - والى أن الاقليم بعنصريه البرى والهوائى ، والبحرى (حال وجوده) يمثل ركنا رئيسيا من الأركان اللازمة لقيام الدولة فى مفهوم القانون الدولى ، والداخلى على حد سواء .

١٦١ - ولا شك أن هذه الأقاليم التى تقوم عليها الدول تشكل النطاق الاقليمى للمجتمع الدولى ، فأذا نظرنا إلى المجتمع الدولى نظرة شاملة ، فاننا ندرك على الفور ، أن تلك الأقاليم ، تشكل أجزاء من النطاق الاقليمى للمجتمع الدولى ، وذلك على الرغم من انفراد كل دولة بواحد منها ، فالعلاقات الدولية التى تؤدى الى قيام المجتمع الدولى ، تنطلق من تلك الأقاليم ، والهيئات الدولية التى تعتبر اليوم من أشخاص القانون الدولى ، تتخذ لها مقارا فى بعض هذه الأقاليم ، كما أن الأفراد الذين يرقى بهم القانون الدولى الى مرتبة الشخصية القانونية الدولية - فى بعض الأحوال - ويسهمون حتى فى غير تلك الحالات فى صياغة العلاقات الدولية ، يتوزعون بين تلك الأقاليم ، ويعيشون عليها .

١٦٢ - والاقليم كنطاق لكل دولة لا يشترط فيه أن يكون واسع المساحة فليس ثمه فى مبادئ القانون الدولى ، ما يفرض حدا أدنى أو حدا أقصى لمساحة الاقاليم ، والمجتمع الدولى المعاصر يضم دولا ذات أقاليم شاسعة ، كالولايات المتحدة الأمريكية ، والاتحاد السوفيتى ، والصين واستراليا ، ودولا أخرى أقاليمها صغيرة المساحة ، كسويسرا ، والكويت ، والفاتيكان . ولا يشترط فى اقليم الدولة أن يكون مسكونا كله أو قابلا للسكنى ، ذلك أن ظروف الطبيعة والمناخ قد تجعل الحياة المستقرة فى بعض أجزاء اقليم الدولة عسيرة أو غير محتملة ، كما هى الحال فى الصحارى أو فى المناطق الثلجية أو الجبلية المرتفعة ، والغالب أن يتكون الاقليم من وحدة قائمة بذاتها مترابطة الأجزاء بحيث لا يفصلها عن بعضها اقليم أو أقاليم تابعة لدولة أو لدول أخرى ، ومع ذلك فان المجتمع الدولى يعرف حالات يتكون فيها اقليم الدولة من قطاعات منفصلة ، كما هو الشأن بالنسبة لاقليم الولايات

المتحدة حيث يفصل الاقليم الكندى ولاية ألاسكا Alaska عن بقية الولايات الامريكية الأخرى ، وكان اقليم الباكستان (قبل انفصال بنجلادش) يتكون من قطاعين منفصلين تماما هما الباكستان الشرقية ، والباكستان الغربية ، وكان يفصل كلا منهما عن الآخر اقليم الهند ، وكانت الجمهورية العربية المتحدة تتكون من اقليمين لا تربط بينهما حدود مشتركة هما مصر وسوريا ، وتوجد حالات أخرى يكون فيها جزءا من اقليم الدولة محصورا فى اقليم الدولة المجاورة[١].

١٦٣ - ولئن كان اقليم الدولة من الموضوعات التى تحظى بالاهتمام الشديد من جانب المشتغلين بدراسات القانون الدولى ، وهو ما يحملنا على أن نحيل فى دراسته الى المؤلفات العامة فى القانون الدولى العام ، فاننا نكتفى هنا بالتعرض لمشكلة تعيين حدود الاقليم ، ومبدأ السلامة الاقليمية للدولة ، ومبدأ المجال المحفوظ لكل دولة ، وما يرد عليه من استثناءات فهذه المسائل الثلاث تبرز بوضوح جوانب الإقليم كنطاق للدولة تستأثر به فى اطار المجتمع الدولى ، وتباشر عليه وفى اطاره كافة السلطات والاختصاصات التى يقررها القانون الدولى .

أولا : الحدود :

١٦٤ - يشترط أن يكون اقليم الدولة معينا محددا ، وهذ الشرط هو الذى يؤدى تحققه الى تميز الدول بعضها عن بعض ، ويفصل بين دوائر سيادتها ، ويعين النطاق الذى تمارس فيه كل دولة مالها من اختصاصات وسلطات . وفكرة تعيين الحدود لم تتبلور فى شكلها الحالى الا فى نهاية العصور الوسطى وبداية ظهور الادراك القانونى للدولة فى شكلها الحديث [٢].

وقد تكونت الحدود الحالية للدول نتيجة عوامل كثيرة متداخلة أهمها الأسباب التاريخية والسياسية والحربية والجغرافية ، فتقسيم الدول ، وتعيين حدودها فى أوربا قام على أسس جغرافية فى الأصل ، ثم تدخلت فيها العوامل التاريخية والسياسية .

---

(١) كما هو الشأن بالنسبة لـ Point Roberts التابعة للولايات المتحدة ، التى لا يمكن الاتصال بها الا عن طريق كندا ، وكذلك وجد مثل هذه القطاعات بين بلجيكا وهولندا ، وبين سويسرا والمانيا .

أنظر الأستاذ الدكتور حامد سلطان - القانون الدولى العام فى وقت السلم . الطبعة الأولى . المرجع السابق الاشارة اليه ص ٤٧٥ ، ٤٧٦ .

(٢) أنظر فى هذا المعنى الأستاذ الدكتور حامد سلطان . المرجع السابق ص ٤٧٧ .
وأنظر فى دراسة الحدود لدى الجماعات البدائية (القبلية) وفى العصور الوسطى .
جابر ابراهيم الراوى - الحدود الدولية ومشكلة الحدود العراقية الايرانية .
رسالة دكتوراه - كلية الحقوق بجامعة القاهرة ١٩٧٠ ، ص ٥٥ وما بعدها .

ومن أهم الأحداث شأنا فى تكوين حدود الدول الأوربية فى وضعها الحاضر ، قيام الامبراطورية الرومانية ، وزوال الامبراطورية الرومانية ، وزوال الامبراطورية الرومانية المقدسة ، ونظام الاقطاع ، وظهور النظم الملكية المركزية ، والحروب الأوربية المتعاقبة ، ثم الحربين العالميتين الأولى والثانية(١). حيث أسهمت كل هذه الأحداث فى تكوين الحدود فى القارة الأوربية بشكلها المعروف الآن .

١٦٥ - والحدود فى الأمريكتين حديثة العهد ، وهى تقوم فى أمريكا الشمالية على خطوط العرض والطول فى غالبية الأحوال . وقد تكونت فى صورتها الحاضرة نتيجة الملابسات السياسية التى دعت الولايات المتحدة الى التحرر من السيطرة البريطانية ، والى تحرر دول أمريكا الوسطى والجنوبية من التسلط الأسبانى والبرتغالى ، ويمكن القول على وجه العموم بأن الحدود فى دول الأمريكتين تكاد تكون مستقرة فى الوقت الحاضر(٢).

١٦٦ - وقد طبعت الحدود فى قارتى آسيا وأفريقيا بطابع الاستعمار الذى جثم على صدر هاتين القارتين ، لقرون عديدة ، والتى مازالت بعض أقاليم القارة الأفريقية تعانى من بعض صوره وأشكاله حتى اليوم ، وعندما تحررت الشعوب والأقاليم فى آسيا وأفريقيا ، فأنها قد حصلت على استقلالها فى اطار الحدود التى رسمت لها وهى ترزح تحت وطأة الأستعمار . ومن هنا فقد بدت تلك الحدود فى كثير من الحالات ، وخاصة فى القارة الأفريقية ، لاتستجيب لمنطق التكامل البشرى ، أو الأقتصادى ، أو للضرورات الجغرافية أو للاعتبارات التاريخية ، وبدت للعيان آثار الاصطناع والتحكم فى رسم تلك الحدود ، حتى ليوقن الناظر إليها عن بعد، أن يدا جانية قد خططت على هذا النحو لتهيىء المجال لاشتعال خلافات عديدة حول الحدود ، بين تلك الدول الحديثة الاستقلال ، وهو ماحدث كثيرا فى آسيا وأفريقيا على السواء .

والحدود فى منطقة الشرق الأوسط من أظهر الأمثلة على ذلك فنزاعات الحدود بين الجزائر والمغرب، أو بين العراق وايران ، ليست بعيدة عن الأذهان كما أن نزاعات الحدود بين عدد من الدول الأفريقية ، وبين بعض الدول الآسيوية ليست الا دليلا على صدق ذلك القول .

١٦٧ - والحدود التى تعين اقليم الدولة قد تكون طبيعية وقد تكون صناعية ، والحدود الطبيعية هى التى تستند إلى الظواهر المختلفة للطبيعة الجغرافية كالجبال أو الأنهار أو البحار . والحدود الصناعية هى تلك العلامات التى يضعها الانسان لبيان الفواصل بين الأقاليم . وقد تكون حدودا

(١) أنظر الأستاذ الدكتور حامد سلطان - المرجع السابق ص ٤٧٩ .
(٢) أنظر المرجع السابق ص ٤٨٠ .

صناعية مرئية كالقوائم التى تحمل اللافتات والأسلاك الفاصلة ، والخنادق ، والخطوط الملونة . وقد تكون حدودا صناعية غير مرئية كخطوط العرض والطول[١].

١٦٨ - ويجب التمييز بين الحدود Frontiére فى مفهومها القانونى الدقيق ، وبين غيرها من الأفكار التى قد تتشابه معها ، كالخطوط الفاصلة La ligne de démarcation[٢]. على سبيل المثال . ذلك أن الحدود لها من حيث المبدأ طابع الثبات وتعتبر نهائية ، فى حين أن الخطوط الفاصلة تكون عادة مؤقتة ، وتنتج غالبا عن تسوية عسكرية كهدنة أو ما إليها[٣].

ومما تجدر الاشارة اليه أن الحدود أما أن تنشأ نتيجة معاهدة دولية ، وأما أن تكون قد استقرت نتيجة ظروف تاريخية ، وتسلم بها الدول المتجاورة ولاتثور بشأنها الخلافات ، وكثيرا ما يحدث أن تعمد الدول المتجاورة الى الاتفاق على رسم خطوط الحدود المستقرة فيما بين أقاليمها ، فى معاهدة دولية بعد أن تكون قد استقرت نتيجة لظروف تاريخية أو عسكرية .

مشاكل الحدود

١٦٩ - وعلى الرغم من أن أهم المبادىء المسلم بها فيما يتعلق بالحدود الدولية .

---

(١) أنظر الأستاذ الدكتور حامد سلطان - المرجع السابق ص ٤٧٦ .

(٢) فى هذا المعنى :

Manin, Philippe.
Droit International Public.
Paris. les cours de Droit. 1975. «283 - 284».

(٣) وتجب التفرقة بين الحدود والتخوم ، فالتخوم تدل على مناطق واسعة من الأرض متروكة فى كثير من الأحيان بسبب عدم صلاحيتها لسكنى الانسان ، ويختلف اتساعها باختلاف الظروف . وهذه المنطقة أو المساحة من الأرض تفصل بين المناطق المأهولة بالسكان ، وقد تكون من الجبال أو الأنهار أو السهول أو المستنقعات أو الغابات ، غير المملوكة لأحد ، وتستطيع الجماعات المجاورة لها احتلالها وضمها الى أرضها خشية الجماعات الأخرى ، والدول تسعى دائما لضم أجزاء منها الى أراضيها .

بينما ينصرف تعبير الحدود الى خط الحدود الدولى الذى يحيط باقليم الدولة ، والذى يفصل حدود الدولة عن حدود الدول المجاورة وبه تبدأ سيادة الدولة .

أنظر فى ذلك جابر ابراهيم الراوى - الرسالة السابق الاشارة اليها ص ١١ ، ١٢ .

ويفضل الاستاذ الدكتور محمد طلعت الغنيمى اصطلاح التخوم ، ويستخدمه للتعبير عن معنى الحدود الذى أشرنا اليه ، ويطلق اصطلاح الثغور على المنطقة أو المساحة التى تترك حجازا بين اقليمين .

أنظر الأحكام العامة فى قانون الأمم ، المرجع السابق الإشارة اليه ص ٦٦٠ ، ٦٦١ .

أولا : وجوب أن تكون الحدود معينة بطريقة واضحة لا تترك مجالا للشك أو للخلاف .

ثانيا : وجوب احترام الحدود بوصف أنها تعبر عن تحديد السيادة الاقليمية للدولة ، والتى يقرر لها القانون الدولى الحماية على النحو الذى سنعرض له فيما بعد .

فان هذين المبدأين لا يحظيان بالاحترام ولايجرى الالتزام بهما فى بعض الأحوال فثمة حالات يثير فيها تعيين الحدود بين أقاليم الدول المختلفة مشاكل ونزاعات ، وكثيرا ما تكون مصدرا للتوتر وللنزاعات المسلحة بين الدول .

١٧٠ - وقد عرف الواقع الدولى المعاصر عددا كبيرا من تلك المشاكل انطوى بعضها على ادعاءات اقليمية حقيقية ، وتركز الخلاف فى حالات أخرى حول كيفية تعيين الحدود بدقة .

تحكيم طابا :[1].

١٧١ - وقد عرفت الحدود المصرية الشرقية أزمة كبيرة منذ عام ١٩٨٢ بسبب محاولة اسرائيل الخروج بمغنم اقليمى عند انسحابها من شبه جزيرة سيناء تنفيذا لمعاهدة السلام المصرية الاسرائلية ، فيما عرف بمشكلة طابا . فلقد نصت المادة الثانية من معاهدة السلام بين مصر واسرائيل والتى تم التوقيع عليها فى واشنطن فى ٢٦ مارس ١٩٧٩ على « أن الحدود الدائمة بين مصر واسرائيل هى الحدود الدولية المعترف بها بين مصر وفلسطين تحت الانتدب كما هو واضح بالخريطة فى الملحق الثانى وذلك دون المساس بما يتعلق بوضع قطاع غزة . ويقر الطرفان بأن هذه الحدود مصونة لا تمس ويتعهد كل منهما باحترام سلامة أراضى الطرف الآخر بما فى ذلك مياهه الاقليمية ومجاله الجوى » . وذلك بعد أن ورد النص فى المادة الأولى من المعاهدة على انهاء حالة الحرب بين مصر واسرائيل ، وقد أثار تنفيذ اسرائيل للالتزامات الملقاة على عاتقها بموجب هذه المعاهدة وملاحقها بالانسحاب الى ما وراء خط الحدود الدائمة ، المعينة فى المادة الثانية المشار اليها ، أزمة خطيرة فى المراحل الأخيرة من مراحل تنفيذ الانسحاب منذ شهر ديسمبر ١٩٨١ ، وبدأت هذه الأزمة عندما حاولت اسرائيل أن تضم منطقة طابا إلى اقليمها ، بالادعاء بمواقع غير صحيحة بعلامة الحدود الأخيرة فى منطقة طابا (العلامة ٩١) ثم بلغت الأزمة ذروتها فى الأيام الأخيرة من المهلة المحددة بموجب معاهدة السلام لاتمام الانسحاب الاسرائيلى من شبة جزيرة سيناء ، عندما عمدت اسرائيل الى سحب موافقتها السابقة على مواضع بعض العلامات الأخرى ، بغية خلق أزمة وافتعال أوراق تصورت أنها يمكن أن تكون وسيلة للضغط ،

---

(١) انظر مؤلفنا
تحكيم طابا - دراسة قانونية - القاهرة دار النهضة العربية ١٩٩٢

أو للحصول على مكاسب اقليمية . وقد جرى تجاوز تلك الأزمة الحادة بابرام اتفاق ٢٥ ابريل ١٩٨٢ ، الذى تم اعداده والتوقيع عليه فى الساعات الأخيرة قبل الموعد المحدد لاتمام الانسحاب . حيث أشار هذا الاتفاق الى وسائل تسوية الخلاف بين الطرفين وفقا للقواعد الواردة فى المادة السابعة من معاهدة السلام بين مصر واسرائيل والموقعة فى ٢٦ مارس ١٩٧٩ ، مقررا بعض الترتيبات المؤقتة ريثما يتم التوصل الى تحقيق ذلك . وقد طال أمد هذا الخلاف - الذى عرف بأزمة طابا - لمدة سنوات أربع ، بذلت فيها الوساطات ، وأجريت فيها المفاوضات بعد المفاوضات ، حتى تم الاتفاق على احالة الأمر الى التحكيم بوصفه آخر الوسائل المنصوص عليها لتسوية الخلافات وفقا للمادة السابعة المشار اليها.

١٧٢ - كان التوقيع على مشارطة التحكيم بين مصر واسرائيل ، وفى القاهرة بتاريخ ١١ سبتمبر ١٩٨٦ ، بداية لمرحلة جديدة من مراحل النزاع بين الدولتين حول منطقة طابا ، الواقعة الى اقصى الشرق من شبه جزيرة سيناء على خليج العقبة ، والتى تمثل جنوب خط الحدود بين مصر وفلسطين تحت الانتداب ، والذى يمتد من طابا فى الجنوب الى رفح فى الشمال . وقد عهد الى هيئة التحكيم التى تم الاتفاق على تشكيلها - بموجب المادة الأولى من المشارطة - من خمسة قضاة هم جونار لا جرجرين « السويدى » رئيسا ، وبيير بيليه «الفرنسى» ، وديتريش شيندلر « السويسرى» ، والاستاذ الدكتور حامد سلطان « عن مصر » ، ورووث لابيدوث « عن اسرائيل » ، بمهمة الاجابة عن السؤال الذى أوردته المشارطة فى المادة الثانية ، وهو تعيين مواقع علامات الحدود على خط الحدود الدولى المعترف به بين مصر وفلسطين تحت الانتداب وفقا لمعاهدة السلام واتفاق ٢٥ ابريل ١٩٨٢ وملحق المشارطة . وقد عين الملحق العلامات المتنازع عليها من علامات خط الحدود ، وهى العلامات رقم ٧ ، ١٤ ، ١٥ ، ١٧ ، ٢٧ ، ٤٦ ، ٥١ ، ٥٢ ، ٥٦ ، ٨٥ ، ٨٦ ، ٨٧ ، ٨٨ ، ٩١ ، كما أشار الملحق الى اتفاق الأطراف على أن العلامتين ٢٦ ، ٨٤ تقعان على خط مستقيم بين العلامات ٢٥ - ٢٧ ، ٨٣ - ٨٥ على التوالى ، وأن قرار المحكمة بشأن العلامتين ٢٧ ، ٨٥ سوف يحسم الأمر بالنسبة للعلامتين ٢٦ ، ٨٤ . وارفقت بهذا الملحق خريطة بمقياس ١ - ١٠٠،٠٠٠ عين عليها كل من الطرفين مواقع العلامات التى يرى أنها تمثل خط الحدود الدولى بين مصر وفلسطين تحت الانتداب ، وسمح لاسرائيل بموجب الفقرة الثانية من ملحق المشارطة أن تعين موقعين للعلامة ٩١ ، وقدمت مصر موقعا واحدا لهذه العلامة . كما حظر على هيئة التحكيم بموجب الفقرة الخامسة من ملحق المشارطة أن تختار مواقع أخرى للعلامات المتنازع عليها غير المواقع المقدمة من الأطراف .

١٧٣ - باشرت هيئة التحكيم مهمتها رسميا فى جنيف بسويسرا اعتبارا من ١٠ ديسمبر ١٩٨٦ ، حيث تم استيفاء مرحلتى المرافعات الكتابية والشفوية طبقا للتوقيتات المحددة بموجب مشارطة التحكيم ، وبعد مرحلة المداولات توصلت هيئة التحكيم فى النهاية الى اصدار قرارها وحددت يوم التاسع والعشرين من سبتمبر ١٩٨٨ موعدا للنطق بالحكم فى جلسة علنية تم عقدها فى قاعة المجلس الكبير بالمقر الرسمى لحكومة مقاطعة جنيف فى حضور وكيلى الحكومتين ، وأعضاء هيئة الدفاع لكل من الجانبين . وجرى بث وقائع هذه الجلسة التاريخية عبر الاقمار الصناعية ، وأعلن رئيس الهيئة قرارها إجابة عن السؤال الذى تضمنته المادة الثانية من المشارطة ، فجاء الحكم قاطعا فى اثبات الحق المصرى كاشفا عن صحة المواقع المصرية فى طابا ورأس النقب وغالبية العلامات الشمالية ، ليسدل الستار على الفصل الأخير فى هذه القضية التى جذبت اهتمام العالم بأسره .

ثانيا : مبدأ السلامة الاقليمية :

١٧٤ - وإذا كانت الدول تبدى كل الحرص على تعيين حدود أقاليمها وتعمل على فرض احترام تلك الحدود ، فليس ذلك فى نهاية الأمر الا نتيجة كون الاقليم هو المجال الذى تباشر الدولة عليه سيادتها وسلطاتها ، وحرص الدول على سلامة هذا الاقليم ووحدته ، بعد أن أصبح القانون الدولى العام المعاصر يفرض وجوب احترام سلامة اقليم كل دولة ووحدته ، ذلك أن القانون الدولى التقليدى كان يعترف بامكانية قيام دولة بفرض ولايتها وسيادتها على أقاليم جديدة لم تكن تخضع فى الأصل لسلطتها ، مثل أحوال الاستيلاء ، والاضافة ، أو كانت خاضعة لدولة أخرى ، مثل أحوال التنازل والضم والتقادم ، بحيث كان من المتصور قيام دولة منتصرة فى حرب بضم جزء من اقليم الدولة التى خسرت الحرب ، أو أن تعلن الدولة ضم أقاليم مارست عليها السيادة فترة معينة ، ،مثال ذلك اعلان اليابان ضم كوريا بعد أن ظلت تحت الحماية اليابانية لعدة سنوات بناء على معاهدة أغسطس ١٩١٠ .

وقد أضفت القواعد التقليدية الطابع المشروع على اعلان الضم ، حتى ولو قامت به الدولة فى أعقاب قتال مسلح باعتباره جزاء على أعمال عدوانية غير مشروعة[١].

ومن ناحية أخرى أقر الفقه التقليدى حق الفتح وأسسه على قواعد القانون الرومانى ، التى اعتبرت الانتصار على العدو الوسيلة المثلى لاكتساب الملكية ، وكان للدولة المنتصرة طبقا لتلك القواعد التقليدية ، أن تقوم بالتصرف فى أقاليم الدولة المهزومة دون حاجة الى موافقتها[٢].

---

(١) انظر الاستاذة الدكتورة عائشة راتب . بعض الجوانب القانونية للنزاع العربى الاسرائيلى. القاهرة - دار النهضة العربية - ص ١٦٤ ، ١٦٥

(٢) المراجع السابق ص ١٦ .

١٧٥ - وقد نصت المادة العاشرة من عهد عصبة الأمم على أن « يتعهد أعضاء العصبة باحترام سلامة أقاليم جميع أعضاء العصبة واستقلالها السياسى القائم والمحافظة عليه ضد أى عدوان خارجي، وفى حالة وقوع عدوان من هذا النوع ، أو فى حالة وقوع تهديد أو حلول خطر هذا العدوان ، يشير المجلس بالوسائل التى يتم بها تنفيذ هذا الالتزام » .

وقد تم تفسير هذا النص فى لجان العصبة المختلفة تفسيرا يتضمن منع المساس بالأوضاع الاقليمية القائمة ، ويمنع الاعتراف بالأوضاع الاقليمية التى تتم نتيجة استخدام القوة[١].

وقد شهدت الفترة الواقعة بين الحربين العالميتين الأولى والثانية عددا من التصريحات والمواثيق الدولية التى أعلنت عدم الاعتراف بالتوسع الاقليمي[٢]. كما ظهر مبدأ ستمسون الأمريكى فى أعقاب غزو اليابان لمنشوريا عام ١٩٣١ ، والذى يقضى بعدم الاعتراف بالأوضاع الاقليمية الجديدة اذا كان فى إنشائها مخالفة لالتزامات دولية عامة أو خاصة[٣]. وأفصح مجلس العصبة عن معارضته للتوسع الاقليمى والمساس بالسلامة الاقليمية لأى دولة[٤].

---

(١) أنظر المرجع السابق ص ١٦٨ .

(٢) منها الاعلان الذى قامت باصداره تسع عشرة دولة امريكية فى نزاع شاكو Chaco فى ٣ اغسطس ١٩٣٢ ، وقرار مجلس العصبة فى نزاع Leticia الصادر فى ١٣ مارس ١٩٣٣ ، وميثاق سافندرا لاماس فى ١٠ اكتوبر ١٩٣٣ ، والاتفاقية الموقع عليها فى المؤتمر السابع للدول الأمريكية فى مونتفيديو فى ٢٦ ديسمبر ١٩٣٣ ، والاعلان الخاص بتضامن وتعاون الدول الامريكية فى ٢٣ ديسمبر ١٩٣٦ ، واعلان ليما الذى أصدره المؤتمر الأمريكى الثامن فى ٢٢ ديسمبر ١٩٣٨ ، والاتفاقية الخاصة بالادارة المؤقتة للمستعمرات والممتلكات الأوربية فى أمريكا والموقعة فى هافانا فى يوليو ١٩٤٠.

(٣) واذا كان مبدأ ستمسون هو اعلان عن نية الولايات المتحدة في التزام سياسة معينة ازاء صور التوسع الأقليمي ، ولايضع قاعدة دولية عامة تلتزم بها كافة الدول ، إلا أنه يلزم الولايات المتحدة باتباع موقف معين ازاء المشاكل الدولية بصفة عامة ، فهو مبدأ لا يقرر سياسة خاصة ازاء نزاع معين (النزاع الياباني الصيني) وإنما يضع سياسة عامة تقصد إلي المحافظة علي السلم العالمي .

أنظر المرجع السابق ص ١٦٩ ، ١٧٠ .

(٤) وذلك بقرار مجلس العصبة في نزاع Leticia الصادر في ١٣ مارس ١٩٣٣ كما أعلن مجلس العصبة الياباني في ١٦ فبراير ١٩٣١ أن :

«Qu' aucun empietement sur l'intégrité territoriale et aucune attein à l'indépendance politique d'un membre de la S. D. N. Commis au mépris de l'art. 10, ne saurait être reconnus comme valides et effectifs par les Membres de la société».

نقلا عن المرجع السابق ص ١٧٠ هامش ١ .

١٧٦ - ولاريب أن صدور ميثاق باريس (بريان - كيلوج) فى عام ١٩٢٨ ، الذى أعلنت الدول الموقعة عليه نبذها للحرب كوسيلة لتحقيق سياساتها الوطنية ، وميثاق الأمم المتحدة الذى تضمن النص فى المادة الثانية (فقرة ٤) على أن « يمتنع أعضاء الهيئة جميعا فى علاقاتهم الدولية عن التهديد باستعمال القوة أو استخدامها ضد سلامة الأراضى أو الاستقلال السياسى لأية دولة » . قد أعطيا تأكيدا وثباتا لمبدأ عدم الاعتراف بالتوسع الاقليمى ، وعدم مشروعية المساس بالسلامة الاقليمية ، والاستقلال السياسى لأية دولة من أعضاء المجتمع الدولى . وهو الأمر الذى ورد النص عليه بصراحة ووضوح فى اعلان حقوق وواجبات الدول الذى صدر عن الجمعية العامة فى عام ١٩٧٠ . والذى أكدت فيه على أن جميع الدول سوف تمتنع عن التهديد بالقوة أو اللجوء اليها ضد سلامة الأراضى أو الاستقلال السياسى لأى دولة .

ثالثا : المجال المحفوظ : Domaine Réservé

١٧٧ - من المسلم به بصفة عامة أن للقانون الدولى العام حدودا يتوقف أمامها ، فهو فى المرحلة المعاصرة من مراحل تطوره ، لا يتضمن ولا ينطوى على تنظيم شامل لكل وقائع العلاقات الاجتماعية التى تدور فى اطار المجتمع الدولى ، فالقوانين الوطنية تتولى مهمة حكم وتنظيم العلاقات داخل كل دولة ، لأن لكل دولة سيادتها على اقليمها ، وهذه السيادة تعنى انفراد الدولة بمباشرة الاختصاصات والسلطات المتفرعة على هذا المبدأ على اقليمها الوطنى . وثمة من المناسبات والأحوال ما يسمح فيه للدولة بمباشرة بعض هذه السلطات والاختصاصات خارج مجالها الوطنى ، كما هو الحال على سبيل المثال فيما يتعلق بالسفن التى تحمل علم الدولة حال تواجدها فى أعالى البحار ، والتى يطبق عليها قانون دولة العلم . ومن هنا فان القانون الدولى العام لا يسرى - من حيث المبدأ العام - فى داخل أقاليم الدول . والهيئات الدولية العاملة على خدمة المجتمع الدولى ، لا تملك من حيث المبدأ العام أيضا ، السلطات أو الصلاحيات التى تمكنها من مباشرة بعض السلطات والاختصاصات ، الا فى أحوال استثنائية نادرة ، ذلك أن القانون الدولى العام يسلم بأن لكل دولة مجالا محفوظا Domaine Réservé، أو اختصاصا داخليا بحتا «Compétence exclusive» المادة ١٥ - ٨ من عهد عصبة الأمم، أو اختصاصا بالمسائل المتعلقة بصميم الاختصاص الداخلى «Compétence nationale» كما عبرت عنه المادة الثانية (فقرة ٧) من ميثاق الأمم المتحدة .

١٧٨ - وقد حدد مجمع القانون الدولى فى عام ١٩٥٤ المقصود بالمجال المحفوظ بأنه المجال الذى لا تكون فيه أوجه نشاط الدولة أو اختصاصها مقيدا بالقانون الدولى العام . وأكد أن مدى هذا

المجال يرتبط بالقانون الدولى ، ويتغير تبعا لتطوره ، ذلك أن ابرام تعهد دولى فى مسألة من المسائل المتعلقة بالمجال المحفوظ يؤدى الى حرمان أطرافه من الدفع بمبدأ المجال المحفوظ فى كل ما يتعلق بتطبيق أو تفسير هذا التعهد(١).

وحرص المجمع على أن يبرز بجلاء حقيقة التكييف القانونى للمجال المحفوظ ، كمسألة قانونية ، ليست ذات مفهوم سياسى ، ومن ثم فانها يمكن أن تكون عند الاختلاف حولها ، من اختصاص القضاء الدولي(٢).

موقف عهد عصبة الأمم :

١٧٩ - انطوى عهد عصبة الأمم على نص المادة ١٥ (فقرة ٨) الذى جاء به « إذا أدعى أحد أطراف النزاع ، وثبت للمجلس أن النزاع يتعلق بمسألة تدخل وفقا للقانون الدولى فى الأختصاص الداخلى البحت لأحد طرفى النزاع ، فليس للمجلس أن يقدم أية توصيات بشأن تسوية ذلك النزاع » .

وهكذا عبر عهد عصبة الأمم عن مفهوم المجال المحفوظ لكل دولة بتعبير الاختصاص الداخلى البحت La Competence exclusive وقد أثار هذا النص كثيرا من النقاش والخلاف حول مفهومه (٣). وقد تكلفت الممارسة والقضاء الدولى بازالة الكثير من أوجه الغموض التى أحاطت بهذا النص.

النزاع حول جزر أولند :

١٨٠ - ثار نزاع حول جزر أولند ، فى أعقاب قيام عصبة الأمم فى عام ١٩٢٠ ، بين كل من السويد وفنلندا حيث تنازعت الدولتان السيادة على جزر أولند ، فبينما كانت فنلندا تمارس سيادتها على الجزر على نحو فعال ، أدعت السويد أن الشعب فى هذه الجزر يتطلع الى الانضمام اليها ، وطالبت بتنظيم استطلاع للرأى فى هذه الجزر ، وعرض الأمر على مجلس العصبة فدفعت فنلندا بتعلق الأمر بالإختصاص الداخلى البحت ، وفقا لنص المادة ١٥-٨ من عهد العصبة ، وبأنه ليس من سلطة

---

(١) وذلك فى دورة المجمع فى .Aix-en-Provence فى عام ١٩٥٤ ، حيث أصدر المجمع توصية جاء فيها :

Le domaine réservé est celui des activités étatiques où la compétence de l'Etat n'est liée par le droit international.

«L'étendue de ce domaine dépend du droit international et varie suivant son développement.

«La conclusion d'un engagement international, dans une matiére relevant du domains réservé, exclut possibilité, pour une partie a ces éngagements, d'opposer l'exception du domaine résrvé à toute question se rapportant à l'interprétation ou l'application dudit engagement».

(٢) أنظر فى هذا المعنى دنه وآخرين ، المرجع السابق الاشارة ص ٣٨١.

(٣) أنظر فى تفصيلات ذلك ، المرجع السابق ص ٣٨٢.

المجلس التصدى لبحث هذا النزاع ونظرا لأن المحكمة الدائمة للعدل الدولى لم تكن قد أنشئت بعد ، ومن ثم فلم يكن من المستطاع أن يطلب مجلس العصبة رأيا استشاريا ، فقد تقرر تشكيل لجنة قانونية خاصة لبحث هذا النزاع وابداء الرأى فيه . (وكان هذا المسلك من جانب مجلس العصبة يكشف فى وضوح وجلاء عن نظرته لمبدأ المجال المحفوظ بوصفه مسألة قانونية) وقد ذهبت اللجنة القانونية الى تأييد وجهة النظر الفنلندية على أساس أن مبدأ حق الشعوب فى تقرير مصيرها لم يكن قد أصبح بعد من مبادىء القانون الدولى الوضعى ، ومن ثم فان الأمر يتعلق بالإختصاص الداخلى ، أى بمسألة لا يقيد فيها القانون الدولى ارادة الدولة [١].

١٨١ - وقد أكدت المحكمة الدائمة للعدل الدولى هذا التفسير للاختصاص الداخلى البحت «Compétence exclusive» حيث ذهبت فى الرأى الاستشارى الخاص بمراسيم الجنسية فى تونس ومراكش فى ٧ فبراير ١٩٢٣ الى اعلان أن هذا التعبير ينصرف الى بعض الموضوعات التى تمس مصالح للدولة ، ولا تكون من بين المسائل التى ينظمها القانون الدولى العام ، وهى موضوعات يكون لكل دولة اليد الطولى والكلمة العليا فى اتخاذ ماتراه بشأنها [٢]. وأضافت المحكمة أن تحديد هذه المسائل التى تتعلق بالاختصاص الداخلى البحت هو من الأمور النسبية التى تتوقف على تطور العلاقات الدولية [٣].

---

(١) أنظر : (Rapport du 5 sept. 1920, J.O. de la S.D N. oct. 1920 supplément spécial : no : 3).

(٢) حيث قررت المحكمة :

«Les mots «compétence exclusive» Semblent plutôt envisager certaines matiéres qui, bine que pouvant toucher de trés prés aux intérets de plus d'un Etat, ne sont pas, en principe, réglées par le droit international. En ce qui concerene ces matiéres, chaque Etat est seul maitre de ses décisions».

أنظر :

C.P.J. I., Série B, n 4.

(٣) وقد قررت المحكمة فى هذا الشأن :

«La question de savoir si une certaine matiére rentre ou ne rentre pas dans le domaine exclusif d'un Etat est une question essentiellement relative : elle dépend du développement des rapports internationaux».

«Il se peut trés bien que, matiére qui, comme celle de la nationalité, n'est pas en principe, réglée par le droit international, la liberté de disposer à son gré soit néanmoins restreinte par compétence de l'Etat, exclusive en principe, se trouve limitée par de régles de droit international. L'article 15, paragraphe 8, cesse alors d'être applicable au regard des Etats qui sont en droit de se prévaloir des dites régles».

المرجع السابق ذات الاشارة .

موقف ميثاق الأمم المتحدة :

١٨٢ - جاء بالفقرة السابعة من المادة الثانية من ميثاق الأمم المتحدة أنه ليس فى هذا الميثاق مايسوغ للأمم المتحدة أن تتدخل فى الشئون التى تكون من صميم السلطان الداخلى لدولة ما وليس فيه ما يقتضى الأعضاء أن يعرضوا مثل هذه المسائل لأن تحل بحكم هذا الميثاق ، على أن هذا المبدأ لا يخل بتطبيق تدابير القمع الواردة بالفصل السابع » .

وقد أثار تفسير هذا النص كثيرا من الجدل والخلاف ، ولما كنا سنعود الى تناوله بالدراسة والتحليل عند قيامنا بدراسة مبادىء الأمم المتحدة فى الجزء الثانى من هذا المؤلف ، فحسبنا أن نشير هنا الى أن ثمة من الفوارق بين النص السالف ، ونص المادة ٨/١٥ من عهد عصبة الأمم . فبينما كان يقتصر أثر القيد الوارد بعهد العصبة على المنازعات التى يمكن أن تعرض على مجلس العصبة ، فإن نص المادة ٧/٢ من ميثاق الأمم المتحدة يخول الدول الحق فى الدفع به أمام جميع أجهزة هيئة الأمم المتحدة ، فى أى وقت وليس بمناسبة النظر فى نزاع معين ، وقد لاحظ البعض بحق أن هذا الوضع يمكن النظر إليه باعتباره ضمانا تقرر للدول فى مواجهة التوسع فى الاختصاصات التى تقررت لهيئة الأمم المتحدة فى بعض المجالات الهامة ، التى كانت تعتبر حتى وقت صياغة ميثاق الأمم المتحدة ، واقراره من المسائل التى تدخل فى الأختصاص الداخلى ، مثل المسائل المتعلقة بالتعاون الدولى فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية ، وحقوق الإنسان ، والأوضاع المتعلقة بالأقاليم المستعمرة[١].

١٨٣ - وقد حفلت الممارسة الدولية بالعديد من الوقائع التى طرحت للنقاش أمام بعض فروع الأمم المتحدة ، ودفع بأنها تدخل فى صميم السلطان الداخلى لدولة ما ، فقد أثير هذا الموضوع بصدد بعض المسائل التى تتعلق بالنظام الحكومى أو الإدارة الداخلية للدول ، كما حدث بمناسبة بحث نظام الحكم فى أسبانيا ، فقد اتجه المؤتمرون فى سان فرانسيكو إلى اعتبار أن نظام حكم الجنرال فرانكو فى أسبانيا حكما دكتاتوريا ، وأن هذا النظام يعد تهديدا للسلم الدولى ، وهو الأمر الذى أكدته الجمعية العامة للأمم المتحدة فى اجتماعها الأول ، معتبرة أن البحث فيه فى فروع الأمم المتحدة لا ينطوى على تدخل فى شأن من صميم الاختصاص الداخلى لأسبانيا . وأوصت الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة فى ١٢ ديسمبر من عام ١٩٤٦ بمنع حكومة فرانكو من عضوية المنظمات الدولية المرتبطة بالأمم المتحدة ، ومن حضور المؤتمرات الدولية التى قد تدعو إليها هذه المنظمات[٢].

(١) انظر في هذا المعني دنه وآخرين ، المرجع السابق الإشارة إليه ص ٣٨٣ ، ٣٨٤ .
(٢) انظر . ل . كلود النظام الدولي والسلام العالمي - ترجمة الأستاذ الدكتور / عبد الله العريان المرجع السابق الإشارة إليه ص ٢٥٩ .

=

كما أوصت الجمعية العامة الدول الأعضاء بسحب ممثليها الدبلوماسيين من أسبانيا إلا إذا قامت فيها ، خلال فترة معقولة ، حكومة تستمد سلطتها من رضاء الشعب وتقدم الضمانات الكافية التى تكفل احترام النظم الديمقراطية والحرية السياسية . وعادت الجمعية العامة وأكدت هذه التوصية فى ١٧ نوفمبر ١٩٤٧ . كما أصدرت فى ١٢ ديسمبر ١٩٤٨ توصية للدول الأعضاء بالأعتراف بحكومة كوريا بوصفها الحكومة الشرعية الوحيدة فى كوريا(١).

١٨٤ - وقد أثير الدفع بالسلطان الداخلى للدولة الوارد فى المادة ٢ - ٧ من ميثاق الأمم المتحدة ، بصدد العديد من المسائل التى طرحت للبحث أمام الأجهزة المختلفة لهيئة الأمم المتحدة ، وحسبنا أن نشير هنا إلى مشاكل التفرقة العنصرية فى دول الجنوب الأفريقى ، وخاصة جنوب أفريقيا ، والأوضاع الخاصة بالمغرب العربى قبل حصول دولة (تونس والمغرب والجزائر) على استقلالها . والوضع الخاص بروديسيا الجنوبية ، وأنجولا والمستعمرات البرتغالية فى جنوب أفريقيا .

وقد تباينت مواقف الأمم المتحدة تبعا للضغوط السياسية بشأن بعض هذه المسائل ، وتراوحت بشأن المسألة الواحدة بين الأمتناع عن مناقشتها أو تأجيل تلك المناقشة نزولا على اعتبارات الأختصاص الداخلى ، إلى اصدار القرارات والتوصيات بشأنها .

وقد دفع بهذا الدفع أيضا أمام محكمة العدل الدولية ، عندما قامت ايران فى مايو ١٩٥١ بتأميم شركة الزيت الأنجلو ايرانية ، وهى شركة بريطانية كانت تعمل فى ايران ، اعتبرت الشركة هذا العمل بمثابة الغاء أو تعديل بارادة منفردة للاتفاق المبرم بين الشركة والحكومة الايرانية - فى ابريل ١٩٣٣ - ودفعت الحكومة الإيرانية بأن اجراء التأميم يعد من أعمال السيادة ، وقد تبنت بريطانيا دعوى الشركة استنادا إلى حق الحماية الدبلوماسية ، ورفعت الأمر إلى محمكمة العدل الدولية ، وقضت المحكمة باتخاذ بعض التدابير الأولية لحفظ الحقوق القائمة للطرفين ، وقد احتجت ايران على هذا الحكم التمهيدى . وطلبت بريطانيا فيما بعد إلى مجلس الأمن أن ينظر فى الوضع الناجم عن تقصير ايران فى الألتزام بهذا الحكم التمهيدى ، على اعتبار أن هذا المسلك من جانب الحكومة

=

وقد انتقد المندوب البريطاني هذا الموقف وذلك بتأكيده علي أن طبيعة النظام في أي دولة هو بلا جدال من الأمور التي تدخل في اختصاص الدولة الداخلي ، ومن ثم فلا يجوز للأمم المتحدة أن تتدخل في أمر كهذا إلا إذا كانت تبغي تطبيق تدابير القمع.

انظر في هذا المعني : الغنيمي في التنظيم الدولي ، المرجع السابق الإشارة إليه ص ٩٠٧.

(١) انظر الأستاذ الدكتور / حامد سلطان ، والأستاذة الدكتورة / عائشة راتب وصلاح الدين عامر - القانون الدولي العام - المرجع السابق الإشارة إليه ص ١٠٨ .

الإيرانية يعد منطويا على تهديد للسلم والأمن الدولى ، ونازع المندوب الإيرانى فى اختصاص المجلس بنظر الموضوع لأنه يتعلق بأمر يدخل فى صميم السلطان الداخلى لإيران[١].

١٨٥ - ويجرى العمل على ترك الفصل فيما إذا كانت مسألة تتعلق بصميم اختصاص الأمم المتحدة أو تتعلق به لفروع الأمم المتحدة نفسها . وقد جرى عرف الأمم المتحدة على استبعاد الدفع بتعلق المسألة بالإختصاص الداخلى للدول الأعضاء كلما تعلق الأمر بمباشرة أى من الأختصاصات الممنوحة لها فى الميثاق ، ولايعتبر تقديرها فى هذه الحالة مخالفة لحكم المادة الثانية (فقرة ٧) . وقد اتجهت غالبية الدول إلى تأييد الأمم المتحدة فى الأحوال التى قررت فيها اختصاصها[٢]. والواقع من الأمر أن العمل فى الأمم المتحدة قد جرى - منذ انشائها - على تفسير فكرة الأختصاص الداخلى تفسيرا بحتا تتحكم فيه المصالح والمناورات وظروف كل حالة على حدة[٣].

المبحث الثاني

النطاق المشترك

١٨٦ - لئن كانت الدول أشخاص المجتمع الدولى المعاصر تقتسم أقاليم الكرة الأرضية اليابسة فيما بينها ، حيث تستقل كل واحدة باقليمها الذى تقوم عليه ، والذى يتكون أساسا من جزء من البحر - حال مشاطئتها لأحد البحار أو المحيطات - وما يعلوهما من هواء وفضاء ، فان هذه الأقاليم ليست فى نهاية الأمر الا أجزاء من الكرة الأرضية ، والتى هى موئل الجنس البشرى فى مجموعة . واقتسام الدول للأقاليم اليابسة ولأجزاء من البحار ، يترك فى الواقع أجزاء مشتركة من هذه الكرة الأرضية . تمثل نطاقا مشتركا للمجتمع الدولى[٤].

---

(١) ولم يفصل مجلس الأمن فى الأمر وقرر تأجيل النظر فى الموضوع . أنظر فى تفصيلات ذلك : الغنيمى فى التنظيم الدولى - المرجع السابق الاشارة اليه ص ٩١٩ ، ٩٢٠ .

(٢) أنظر الأستاذة الدكتورة عائشة راتب ، صلاح الدين عامر ، التنظيم الدولى ، المرجع السابق الاشارة اليه ص ١٤٢ .

(٣) أنظر فى هذا المعنى : الأستاذ الدكتور محمد سامى عبد الحميد - العلاقات الدولية - المرجع السابق الاشارة اليه ص ٢٩٢ .

(٤) وقد ذهب الأستاذ جورج سل الى أبعد من ذلك بالقول :

«L'énsemble de la planéte . . forme un tout indivisible» scelle, G.

أنظر :

Mélanges Verzijl. 1958
obsession du territoire.

وكما هو الحال فى أى مجتمع من المجتمعات الوطنية - التى تأخذ بمبدأ الملكية الفردية - يستأثر الأفراد والأشخاص المعنوية (العامة والخاصة) بملكية أجزاء من الاقليم ملكية خاصة داخل الدولة ، وتبقي أجزاء كبيرة تعد نطاقا مشتركا أو ملكا عاما . ان الدول في اطار المجتمع الدولى تستأثر بأجزاء من الاقليم ، تباشر كل منها عليه سلطاتها واختصاصها ، وتنظر اليه بوصفه نطاقا اقليميا تباشر فوقه سيادتها ، ويبقي الي جانب تلك الأقاليم الأصل المشترك الذي اقتطعت منه تلك الأجزاء ، ليعد بمثابة المال العام ، أو النطاق المشترك للمجتمع الدولى .

١٨٧ - والنطاق المشترك للمجتمع الدولى ، يتمثل أساسا فى البحار والمحيطات التى تخرج عن الولاية الاقليمية للدول أعضاء المجتمع الدولى ، وهى بحكم طبيعتها وتعريفها القانونى تتصل فيما بينها ، وتمثل ولا شك عنصرا رئيسيا من عناصر الاتصال بين المجتمعات الوطنية المختلفة ، كما يتمثل هذا النطاق المشترك أيضا فى الهواء والفضاء الخارجى . وهى عناصر مشتركة بحكم الضرورة ، فالكرة الأرضية فى دورانها الدائب انما تتحرك فى هذه النطاق الذى لا يمكن السيطرة عليه ، واذا أمكن التسليم بأن الدولة تستطيع السيطرة على الهواء الذى يعلو اقليمها ، على الرغم من كونه عنصرا متحركا متنقلا ، فان من المقطوع به اليوم أنها لا تملك سبيلا الى السيطرة على الطبقات العليا للفضاء ، التى تشكل نطاقا مشتركا متصلا ، تستحيل السيطرة عليه - فى الظروف الراهنة على الأقل - من جانب الدول التى تحوز الاقليم الأرضى .

١٨٨ - والنظرة المتأنية للتطور الاجتماعى والسياسى والقانونى للمجتمع الدولى ، تقودنا الى ادراك حقيقة متناهية فى بساطتها ووضوحها ، ألا وهى أن القواعد القانونية الدولية الخاصة بحكم هذا النطاق المشترك ، قد ارتبطت ارتباطا رثيقا وكاملا بتطور فكرة المجتمع الدولى ، فالقواعد القانونية الدولية التى سادت فى مجتمع الدول فى ظل القانون الدولى التقليدى ، لم تكن تبدى اهتماما كبيرا بهذا النطاق المشترك ، مكتفية بحد أدنى من القواعد القانونية التى تسلم للدول المختلفة بحريات معينة ، تملك الدول أعضاء المجتمع الدولى ممارستها فى ذلك النطاق المشترك . دون أن ترقى الى وضع تنظيم قانونى شامل يحكم كافة أبعاده ، ويعمل على ضمان استغلاله بطريقة تتفق مع المصالح العليا للجنس البشرى فى مجموعة . بيد أن نضوج الادراك القانونى لفكرة المجتمع الدولى قد أدى الى اتجاه القانون الدولى العام المعاصر نحو وضع تنظيم قانونى شامل ، متكامل لهذا النطاق ، يرتكز وينطلق من اعتبار ذلك النطاق المشترك ميراثا مشتركا للانسانية Héritage Commun de l'Humanité.

المطلب الأول

النطاق البحري المشترك

١٨٩ - يعرف علماء الجغرافيا البحار بأنها مجموع المسطحات المائية المالحة ، وهو تعريف يبرز خصائص مياه البحار والمحيطات . ولا يلقى بالا الى اعتبارات أخرى كثيرة ، أقربها ورودا الى الذهن، وجود مسطحات مائية مالحة فى داخل اقليم دولة واحدة فى بعض الأحيان - كالبحيرات المالحة أو البحر الميت - ومن هنا كان التعريف القانونى للبحار هو الذى يؤكد أن وصف البحار لا ينطبق على المسطحات المائية المالحة ، الا حيثما تكون متصلة فيما بينها اتصالا حرا طبيعيا .

١٩٠ - وتلعب البحار والمحيطات دورا هاما فى الحياة الدولية ، فهى طريق للتجارة والتبادل منذ القدم ، كما أن لها أهمية اقتصادية وسياسية لا تخفى ، وحسبنا أن نشير الى أن مساحات البحار والمحيطات تشكل حوالى ٧١٪ من مجموع مساحة الكرة الأرضية ، وتمثل الثروات الكامنة فى باطن المحيطات نسبة ذات شأن ، وقد أشارت بعض التقديرات الى أن نسبة ٢١٪ من احتياطى البترول العالمى تكمن فى أعماق البحار والمحيطات ، وهى نسبة لا يستهان بها ، خاصة اذا ما وضعنا فى الاعتبار أن تلك النسبة قابلة للزيادة ، حيث تؤدى التطورات العلمية والفنية ، الى تقدم أساليب وفنون الكشف عن ثروات أعماق البحار والمحيطات واستغلالها . ومن هنا فقد تطلعت اليها دول العالم المختلفة بوصفها مصدرا يمكن أن يسهم اسهاما حقيقيا فى سد بعض أوجه النقص فى امدادات الغذاء ، والموارد المعدنية ، بعد أن عرف العالم ذلك التزايد الرهيب فى اعداد البشر ، وبعد أن لاح فى الأفق شبح النقص فى بعض الموارد ، واحتمالات نضوب مصادر بعض المواد المعدنية فى مستقبل غير بعيد .

١٩١ - وقد حاولت بعض الدول ادعاء فرض سيادتها على البحار فى بدايات نشأة القانون الدولى العام ، على أساس أن البحار تقبل الحيازة مثلها فى ذلك مثل الأقاليم البرية ، فادعى ملوك أسبانيا والبرتغال وبريطانيا - بصفة خاصة - السيادة على بحار بكاملها وقد تصدى جروسيوس الفقيه الهولندى - لتنفيذ هذه الادعاءات ، عندما أعد فى سنة ١٦٠٩ بحثه الذائع « البحر الحر » للدفاع عن حق مواطنيه فى هولندا فى ارتياد البحار الخاضعة لأسبانيا والبرتغال من أجل مزاولة التجارة مع الهند ، وكذلك فى دعم معارضة مواطنيه للسياسة التى اتبعها ملوك بريطانيا بمنعهم من مزاولة صيد الأسماك فى البحار التى ادعوا ملكيتها . واشتراطهم أن يحصل هؤلاء على ترخيص سابق من السلطات البريطانية ، وقد استند جروسيوس فى دفاعه عن حرية البحار الى حجتين

أساسيتين فى نظره ، وهما أن البحر غير قابل للحيازة الفعلية ، ومن ثم لا يمكن أن يكون محلا لسيادة أية دولة من الدول ، وأن الطبيعة لا تمنح حقا لأى كائن بتملك الأشياء التى يستطيع أن يستعملها الجميع من غير ضرر أو إضرار ، والتى هى بطبيعتها لا تفنى ولا تقبل الفناء وتكفى الجميع[١]. وما أن حل القرن الثامن عشر حتى كانت الغالبية من ثقات علماء القانون الدولى تدعو الى حرية البحار ، وتميز بين ما يخضع منها لسيادة الدولة أو رقابتها ، وبين ما هو بطبيعته عام مشترك بين الدول جميعا[٢].

١٩٢ - وقد نشأت بالتدريج منذ ذلك الوقت مجموعة من القواعد القانونية الدولية العرفية الخاصة بحكم قانون البحار . ويمكن القول بصفة عامة أن هذه القواعد كانت تميز فى البداية بين قسمين من أقسام البحار والمحيطات ، قسم أول تخضعه لسيادة الدولة البحرى فيما يتعلق بحق الدولة عليه . مع التسليم ببعض القيود التى ترد على سلطة الدولة فوقه نظرا لطبيعته الخاصة - حق المرور البرئ والقواعد الخاصة بمعاملة السفن الأجنبية - وقسم ثان هو أعالى البحار ، تم التسليم لجميع الدول بحريات معينة تستطيع أن تباشرها فيه .

وقد أدت التطورات المتعاقبة الى قيام الدول ببسط سلطانها على المزيد من أجزاء البحار ، فالى جانب الزحف بامتداد البحر الأقليمى من ثلاثة أميال الى ستة أميال ثم الى أثنتى عشرة ميلا ، نشأت أفكار جديدة تسمح للدول بمباشرة سلطانها على ما يعرف بالمنطقة المتاخمة Continguous zone, zone contingue الى ستة أميال ثم اثنتى عشرة ميلا ، ونشأت أفكار جديدة تسمح للدول بإستغلال ثروات البحر العالى الذى يتاخم بحرها الأقليمى ، وتبلور النظام القانونى لاستغلال ثروات الامتداد القارى Plateau continental - continental shelf.

---

(١) وقد كان لبحث « جروسيوس » أثره فى إدارك طبيعة البحار ، ولذلك عمد رؤساء الدول التى تدعى السيادة على البحار الى تجنيد رجال القانون لديها لمعارضة ما دعا اليه جرسيوس ، فأخرج جنتليس فى سنة ١٦١٣ مؤلفا للدفاع عن وجهة نظر أسبانيا وبريطانيا وأخرج سلدن أكثر هذه المؤلفات ذيوعا ، وهو « البحر المغلق » فى سنة ١٦٢٥ ، ومن ثم نشأت فى القانون الدولى مدرستان مختلفتان متعارضتان تدعو إحداهما الى وجوب تحرير البحار من السيادة ، وتدافع الأخرى عن إبقاء البحار خاضعة للسيادة الوطنية ، ودام الصراع بين المدرستين قرنا من الزمان انتصرت فى نهايته المدرسة الأولى .

أنظر : الأستاذ الدكتور حامد سلطان والأستاذة الدكتورة عائشة راتب وصلاح الدين عامر القانون الدولى العام . المرجع السابق الأشارة اليه ص ٤٨٩ .

(٢) المرجع السابق ذات الإشارة .

١٩٣ - وقد حظيت قواعد قانون البحار باهتمام كبير خلال الجهود الدولية التى بذلت ابان القرن الحالى من أجل تقنين قواعد القانون الدولى العام والعمل على انمائه ، وخاصة فى إطار الأمم المتحدة ، حيث قامت المنظمة العالمية بدور بارز فى هذا المجال . وكان مؤتمر الأمم المتحدة الأول لقانون البحار (بجنيف) فى عام ١٩٥٨ هو نقطة البدء فى هذا السبيل . حيث تم وضع اتفاقيات جنيف لعام ١٩٥٨ حول قانون البحار وهى : (الاتفاقية الخاصة بالبحر الاقليمى والمنطقة المتاخمة . واتفاقية أعالى البحار ، واتفاقية الصيد وصيانة موارد الأحياء المائية بأعالى البحار ، واتفاقية الامتداد القارى ، والبرتوكول الاختيارى الخاص بالالتزام بتسوية المنازعات) .

ثم منى مؤتمر الأمم المتحدة الثانى لقانون البحار بالفشل فى عام ١٩٦٠ عندما عجزت الدول عن التوصل الى اتفاق حول بعض المسائل المختلف عليها . وأبرزت التطورات التى حفلت بها السنوات التالية لتوقيع اتفاقيات جنيف لعام ١٩٥٨ عن قصور قواعدها فى مواجهة المتغيرات الدولية ، سواء من النواحى السياسية ، أو فيما يتصل بالتطورات العلمية والفنية الهائلة التى طرأت فى مجالات الاستخدامات السليمة للبحار واستغلال مواردها ، وهو ما حدا بالأمم المتحدة الى مواصلة الأهتمام بقانون البحار باصدار التوصيات التى كان من أبرزها أعلان المبادئ الصادر عن الجمعية العامة فى عام ١٩٧٠ ، وهو ذات العام الذى شهد تشكيل لجنة الاستخدامات السليمة لقيعان وباطن البحار والمحيطات فيما وراء حدود الولاية الاقليمية . ثم دعوة الجمعية العامة للأمم المتحدة فى ١٦ نوفمبر ١٩٧٣ الى عقد مؤتمر الأمم المتحدة الثالث لقانون البحار الذى عقد دورات متعاقبة منذ عام ١٩٧٤ حتى عام ١٩٨٢ ، وتوج بتوقيع اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار فى ١٠ ديسمبر ١٩٨٢ بمونتيجوباى بجامايكا ، والتى انطوت على تنظيم الجوانب المختلفة لقانون البحار فى أبعاده الجديدة . والتى دخلت حيز النفاذ فى ١٦ نوفمبر ١٩٩٤ .

١٩٤ - ولما كنا لا نقوم فى هذا المقام بدراسة شاملة للقانون الدولى للبحار ، فننا نحيل فى دراسته الى المؤلفات العامة فى القانون الدولى العام ، مكتفين هنا بتناول الوضع القانونى الخاص بأعالى البحار ، ومدى ما للدول المختلفة من حقوق وحريات تملك مباشرتها فيها . والقواعد القانونية المتعلقة بمكافحة تلوث البيئة البحرية . والنظام القانونى الخاص باستغلال الثروات الكامنة فى قيعان البحار والمحيطات فيما يجاوز حدود الولاية الاقليمية ، وبعبارة أخرى ، مكتفين بالتعرض للوضع القانونى للنطاق البحرى المشترك ، ضاربين صفحا عن تلك المناطق من البحار التى تدخل فى النطاق الاقليمى لدولة من الدول ، أو تلك التى تتقرر عليها سلطات تنفرد بها الدولة الساحلية .

أولا : أعالي البحار :

١٩٥ - حددت المادة الأولى من اتفاقية جينف الخاصة بأعالى البحار لعام ١٩٥٨ ، المقصود بأعالى البحار بنصها على أن يعبر بكلمة « أعالى البحار » عن جميع أجزاء البحر ولا تدخل فى البحر الآقلميي أو فى المياه الداخلية لأية دولة . وقد أدت التطورات المتعاقبة الى تطوير هذا المفهوم من خلال النظر الى أعالى البحار على أنها أجزاء البحر التى لا ينطبق عليها وصف البحر الاقليمى أو المنطقة الاقتصادية أو المياه الأرخبيلية أو المياه الداخلية لأية دولة ، وذلك وفقا لما جاء بالمادة ٨٦ من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار ، ومن هنا فإن تحديد أعالى البحار يتم عن طريق استبعاد جميع المناطق التى تخضع لسيادة أو ولاية أية دولة . ومن المتفق عليه اليوم بصفة عامة أن أعالى البحار لا تعتبر مالا مباحا res nullius ويتجه الرأى الى النظر اليها بوصفها ملكا مشتركا res communis، واعتبارها بمثابة نطاق عام دولى طبيعى يخضع لحكم القانون الدولى العام مباشرة ، وهو ما بدا واضحا فى نصوص اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار[1] . وهو الأمر الذى سبق لاتفاقية جنيف لعام ١٩٥٨ أن أكدته فى مادتها الثانية[2].

١٩٦ - ويمكن القول بصفة عامة أن النظام الخاص باستخدام أعالى البحار يقوم على أساس مبدأ الحرية ، فمبدأ الحرية هو المبدأ الجامع الذى ترد اليه القواعد المتعلقة بأعالى البحار فى وقت السلم ، ذلك لأن من المتعين التمييز فى هذا المجال بين وقت السلم وأوقات النزاعات المسلحة .

١ - في وقت السلم :

١٩٧ - من المقرر وفقا لأحكام اتفاقية جنيف لسنة ١٩٥٨ بشأن أعالى البحار أن لكل الدول الساحلية وغير الساحلية ، ولمواطنى هذه الدول الذين يستوفون الشروط التى تفرضها سلطات الدول التى ينتمون اليها الحق فى استخدام أعالى البحار فى كافة الأغراض كالملاحة سواء فوق الماء أو تحته - عن طريق استخدام الغواصات - والصيد بكافة أنواعه ، ووضع الكابلات أو خطوط الأنابيب ، والطيران فوق أعالى البحار ، وكذا فى كافة شئون البحث العلمي . فقد عبرت المادة الثانية من الاتفاقية عن المبدأ فى هذا الصدد بتأكيدها أن أعالى البحار مفتوحة أمام جميع الأمم وأنه لا يجوز

---

(١) انظر فى دراسة الاتفاقية : مؤلفنا : القانون الدولى الجديد للبحار - دراسة لأهم أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام ١٩٨٢ . القاهرة ١٩٨٣ - دار النهضة العربية.

(٢) والتى جاء بها :

« لما كانت أعالى البحار مفتوحة لجميع الشعوب ، فانه لا يجوز لأية دولة أن تدعى اخضاع أى جزء منها لسيادتها . ويكون استعمال حرية أعالى البحار وفقا للشروط المبينة فى هذه الاتفاقية ولقواعد القانون الدولى ...» .

لأية دولة أن تدعى اخضاع أى جزء منها لسيادتها[١]. وقررت المادة الرابعة من الاتفاقية أن لكل الدول الواقعة على البحر أو التى لا بحر لها ، الحق فى أن تسير فى أعالى البحار سفنا تحمل أعلامها . كما أشارت المادة الأولى من اتفاقية جنيف الثالثة لسنة ١٩٥٨ الخاصة بالصيد وصيانة موارد الأحياء المائية فى أعالى البحار الى أن لكل الدول الحق فى أن يمارس رعاياها الصيد فى أعالى البحار[٢].

١٩٨ - وقد أكدت اتفاقية الأمم المتحدة لقانون لعام ١٩٨٢ هذه الحريات ، ورسمت نصوصها لها إطارا بحيث يتعين ألا تنطوى ممارسة هذه الحريات على مساس بالحقوق المقررة للسلطة الدولية لاستغلال قيعان البحار والمحيطات فيما يجاوز حدود الولاية الاقليمية ، كما أضافت شرطا هاما ، وهو أن يكون الهدف وراء إستخدام تلك الحريات سلميا ، وهو ما يعنى - كما لاحظ البعض بحق[٣]. ضمانة لأوجه النشاط الاقتصادى أو البحث العلمى فى أعالى البحار ، وقيدا على حرية الاستخدام العسكرى أو الخطر .

---

(١) فقد نصت على أنه « لما كانت أعالى البحار مفتوحة لجميع الشعوب ، فانه لا يجوز لأية دولة أن تدعى اخضاع أى جزء منها لسيادتها ، ويكون استعمال حرية أعالى البحار وفقا للشروط المبينة فى هذه المواد ولقواعد القانون الدولى وتتمتع الدول الساحلية وغيرها فى البحر بما يأتى :

١ - حرية الملاحة .

٢ - حرية الصيد .

٣ - حرية مد كابلات وخطوط أنابيب تحت الماء .

٤ - حرية الطيران فوق البحر .

وتباشر الدول هذه الحريات وغيرها من الحريات التى تعترف بها المبادئ العامة فى القانون الدولى على أن يؤخذ فى الاعتبار ما للدول الأخرى من مصلحة فى حرية أعالى البحار » .

(٢) حيث نصت على أن « ١ - لكل الدول الحق فى أن يمارس رعاياها الصيد فى أعالى البحار مع مراعاة :

(أ) الالتزامات الاتفاقية لهذه الدول .

(ب) مصالح وحقوق الدول الساحلية كما بينتها هذه الاتفاقية .

(جـ) الأحكام الخاصة بصيانة الموارد البيولوجية فى أعالى البحار ، على النحو المبين بالمواد التالية .

٢ - على كل دولة من هذه الدول أن تتخذ بمفردها أو بالتعاون مع دول أخرى الاجراءات التى تطبقها كل دولة منها على رعاياها والتى تكون لازمة لحفظ المصادر البيولوجية فى أعالى البحار » .

(٣) أنظر : دنه وآخرين . المرجع السابق الاشارة اليه ص ٦٠٣ .

ولاشك أن التطورات الفنية والعلمية ، وتشعب أوجه النشاط التى تجرى ممارستها فى أعالى البحار ،وخاصة تلك المتعلقة باستغلال قيعان البحار والمحيطات ، سوف تؤدى الى التأثير على هذه الحريات المستقرة ، وهوالأمر الذى بدأت تظهره آثاره فى مجال حرية الملاحة . حيث بات من المتعين على ملاحو السفن التى تمارس الملاحة فى أعالى البحار أن تلتزم طريقا مرسوما لتجنب حوادث التصادم البحرى . وقد عقدت فى لندن بتاريخ ٢٠ أكتوبر ١٩٧٢ اتفاقية دولية لمنع التصادم البحرى ، وأصبحت نافذة فى عام ١٩٧٧ ، وقد فرضت ضرورات سلامة الملاحة البحرية عقد إتفاقية دولية تعرف Inmarsat لأقامة شبكة دولية من الأقمار الصناعية لخدمة الملاحة البحرية .

٢ - ابان النزاعات المسلحة :

١٩٩ - التزمت اتفاقيات جينف لعام ١٩٥٨ بشأن قانون البحار موقف الصمت ازاء الحرية التقليدية التى كان القانون الدولى التقليدى يقررها للمحاربين فى إستخدام أعالى البحار لمباشرة العمليات الحربية البحرية . ولكن الواقع من الأمر أن هذه المسألة يتعين النظر اليها اليوم نظرة جديدة تضع فى إعتبارها ، ذلك التحول الهام الذى أصاب القانون الدولى العام ،فحرم الدولة بمقتضاه من الحق فى شن الحرب ، وذلك بموجب ميثاق باريس (بريان - كيلوج) ١٩٢٨، وميثاق الأمم المتحدة[١] .

وعلى الرغم من أن الحرب قد أصبحت اليوم خارج القانون ، فأن ذلك لم يؤد فى الواقع ال القضاء على كافة صور استخدام القوة فى العلاقات الدولية ، فثمة من الحالات الاستثنائية ما يسمح للدولة باستخدام القوة فى ظل النظام القانونى الدولى المعاصر ، عن الأحوال التى ينتهك فيها ذلك المبدأ ، الأمر الذى يؤدى الى قيام نزاعات مسلحة فى أجزاء متفرقة من العالم ، وهو ما يجعل للتساؤل عن مدى حق الدول فى استخدام النطاق البحرى المشترك مسرحا للعمليات العسكرية البحرية أهمية عملية كبيرة . وقد لاحظ الأستاذ جورج سل بحق منذ وقت مبكر ، أن التطلع الى نظام دولى أكثر كمالا يدعو بالضرورة الى حرمان المتحاربين فى اطاره من الحق فى استخدام النطاق البحرى المشترك مسرحا للعمليات البحرية ، على نحو يعرض طرق المواصلات البحرية للخطر ، ويهدد الأمن الدولي[٢] .

٢٠٠ - وعلى الرغم مما تنطوى عليه بعض الاتفاقيات الدولية المتعلقة باستخدام البحار من اشارة الى عدم تطبيق أحكامها فى أحوال الحرب ، فاننا نعتقد أن تطورات هامة قد أصابت التصور

---

(١) أنظر ما يلى بالباب الثانى حول مبدأ تحريم أستخدام القوة فى العلاقات الدولية .

(٢) أنظر فى تفصيلات ذلك مقالنا : حماية البيئة إبان النزاعات المسلحة فى البحار المنشور بالمجلة المصرية للقانون الدولى - العدد ٤٩ سنة ١٩٩٣ ص ١ - ٤٤ .

القانونى للمجتمع الدولى ونظامة القانونى ، بحيث يمكن القول أن وضع الحرب خارج دائرة القانون ، وتحريم استخدام القوة فى العلاقات الدولية ، لابد وأن يترتب عليه بحكم المنطق والضرورة ، حرمان الدول التى تنتهك تلك المبادىء من حرية استخدام النطاق البحرى المشترك مسرحا لعملياتها العسكرية . ولعل فى اشارة اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار الى تقييد الحريات التقليدية المقررة فى أعالى البحار باستهداف أغراض سلمية ، ما يؤكد هذا الاتجاه ، ويكشف عن رغبة المجتمع الدولى فى النجاه بهذا النطاق المشترك من مغبة تعريضه لخطر استخدامة مسرحا للعمليات العسكرية ، ولعل من أبرز ما يؤكد هذا الاتجاه ويؤدى الى تبلوره ، ما توصل اليه مؤتمر الأمم المتحدة الثالث لقانون البحار من استغلال الثروات الكامنة فى قيعان البحار والمحيطات ، بوصفها تراثا مشتركا للانسانية ، بواسطة جهاز دولى ، ووضع النظام الخاص بذلك فى الجزء الحادى عشر من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار ، وهو الأمر الذى يتنافى تماما مع السماح باستخدام ذلك النطاق البحرى المشترك كمسرح للعمليات العسكرية البحرية[1] .

ثانيا : حماية النطاق البحري المشترك من أخطار التلوث :

٢٠١ - لم تثر مشكلة حماية البيئة البحرية ضد أخطار التلوث الا منذ وقت قريب ، وقد برزت الأخطار التى تتهدد البيئة البحرية للتوسع فى استخدام المنتجات الكيميائية . وحوادث ناقلات البترول الضخمة ، وما تعمد اليه بعض هذه الناقلات من القاء الفضلات الكيميائية والبترولية فى مياه البحار والمحيطات ، أو القيام بإجراء عملية تنظيف مستودعات تلك المواد فى أعالى البحار. ومن هنا فان حداثة هذه المشكلة كانت السبب الكامن وراء النقص الشديد فى قواعد القانون الدولى التى تحكمها ، وتوفر نوعا من الحماية للبيئة البحرية الدولية ضد أخطار التلوث . وهى المشكلة التى لم تحظ بالعناية الا منذ اعلان استكهولهم فى عام ١٩٧٢[2]، وخلال أعمال المؤتمر الثالث لقانون البحار .

---

(١) أنظر فى هذا المعنى القانون الدولى الجديد للبحار مؤلفنا السابق الاشارة اليه ص ٣٥٥ وما بعدها .

(٢) فقد قررت الجمعية العامة فى عام ١٩٦٨ عقد مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة الانسانية ، للبحث عن حلول لمشاكل التلوث العديدة .

وقد عقد المؤتمر فى استكهولم فى يونيو ١٩٧٢ ، وقام مؤتمر اسكهولم الذى حضره حوالى ١٢٠٠ مندوب يمثلون ١١٣ دولة ، وأصدر أول اعلان دولى للمبادئ المتعلقة بحماية البيئة وقد جاء بالمبدأ السابع بذلك الاعلان :

«States shall take all possible steps to prevent pollution of the seas by substances that are liable to creat hazards to human health, to harm living resources and marine life, to damage amenities or to interfere with other legitimate uses of the sea».

٢٠٢ - لقد كانت مشكلة مخلفات الوقود في مياه البحار من أول المسائل التى جذبت الانتباه، وقد تم فى لندن بتاريخ ١٢ مايو ١٩٥٤ التوقيع على اتفاقية لمكافحة التلوث الناجم عن القاء المواد البترولية فى أعالى البحار ، وقد عدلت هذه الاتفاقية فى عام ١٩٦٢ ثم فى عام ١٩٦٩ . وهى الاتفاقية التى حرمت القاء النفايات ، أو ناتج تنظيف صهاريج نقل البترول فى مناطق معينة تحريما كاملا ، وتحديده بنسب محددة فى حالات أخرى[١].

٢٠٣ - وعلى الرغم من التزام اتفاقية جنيف لعام ١٩٥٨ بشأن أعالى البحار الحذر فيما يتعلق بمشكلة تلوث البيئة البحرية ، فانها قد دعت الدول الأعضاء الى وضع قواعد تستهدف منع تلويث البحار بالمواد البترولية ، وذلك بموجب المادة ٢٤[٢]، كما أوجبت المادة ٢٥ على الدول أن تتخذ الاجراءات التى من شأنها منع تلوث البحار بالمواد المشعة . وأن تتعاون مع الهيئات الدولية المختصة من أجل وضع الاجراءات التى تكفل منع تلوث البيئة البحرية [٣]. وقد انطوت اتفاقية روما الخاصة بانشاء الجماعة الأوربية للطاقة الذرية على وضع نظام اقليمى للرقابة فى هذا الميدان . كما تم فى عام ١٩٦٩ توقيع اتفاقية بروكسل نتيجة لمبادرة المنظمة الحكومية الاستشارية للملاحة البحرية O.M.C.I. والتى فى عام ١٩٧٥ ، وللدول الساحلية بناء على اتفاقية بروكسل لعام ١٩٦٩ التدخل دخلت دور النفاذ فى أعالى البحار لمواجهة أحوال التلوث التى يمكن أن تسبب خطرا حالا ، وجديا ، ويحتمل أن تنجم عنه أضرار كبيرة[٤]. كما تم فى ١١ فبراير ١٩٧١ توقيع المعاهدة الخاصة بتحريم

---

(١) أنظر دراسة تفصيلية لأحكام تلك الاتفاقية : الأستاذ الدكتور محمد طلعت الغنيمى - القانون الدولى البحرى فى أبعاده الجديدة ، المرجع السابق الاشارة اليه ص ٣٢٦ وما بعدها . ومؤلفنا المرجع السابق الاشارة اليه ص ٤٧١ وما بعدها .

(٢) والتى نصت « يجب على كل دولة أن تضع قواعد تستهدف منع تلويث البحار بالمواد البترولية التى تنتشر بفعل السفن وخطوط الأنابيب ، أو تنشأ عن استغلال واكتشاف قاع البحر وما تحت ثراه ، مع مراعاة أحكام الاتفاقيات الدولية المعمول بها فى هذا الخصوص » .

(٣) والتى نصت « ١ - يجب على كل دولة أن تتخذ الاجراءات التى من شأنها منع تلوث البحار بالقاء مواد مشعة فيها مع مراعاة جميع القواعد والأنظمة التى ستقوم الهيئات الدولية الخاصة بوضعها .

٢ - يجب على جميع الدول أن تتعاون مع الهيئات الدولية المختصة فى وضع اجراءات ترمى الى منع تلوث البحار والفضاء الجوى الذى يعلوها وذلك نتيجة استعمال المواد المشعة وغيرها من العناصر النووية » .

(٤) وقد جاء بالفقرة الرابعة من المادة الأولى من تلك الاتفاقية :

1. Parties to the present convention may take such measures on the high seas as may be necessary to prevent, mitigate or eleminate grave and imminent danger to coastline or related intrests from pollution or threat of pollution of the sea by the oil, following upon a maritime casualty or acts related to such a casualty, which may reasonably be expected to result in major harmful consequences».

=

وضع الأسلحة النووية وغيرها من أسلحة الدمار الشامل فى قيعان البحار والمحيطات أو تحت القاع . وقد تم بالاضافة الى ذلك وضع عدد من الاتفاقيات الدولية الخاصة بمكافحة تلوث البيئة البحرية فى البحار والمحيطات[١].

٢٠٤ - قد حظى موضوع تلوث البيئة البحرية بالاهتمام الشديد خلال الدورات المتعاقبة لمؤتمر الأمم المتحدة الثالث لقانون البحار ، وتم التوصل من خلال ذلك الى وضع عدد كبير من النصوص (من مادة ١٩٢ الى ٢٣٧) فى اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار التى أسفرت عنها أعمال المؤتمر . وقد أقامت هذه النصوص نظاما قانونيا فى مجال مكافحة تلوث البيئة البحرية ، يقوم على أساس محاولة التوفيق بين الرغبة فى حماية البيئة البحرية ، واعتبارات التنمية الاقتصادية ، والمحافظة على حرية الملاحة البحرية[٢].

ثالثا : النظام القانوني الخاص باستغلال ثروات النطاق البحري المشترك :

٢٠٥ - نظر القانون الدولى التقليدى الى النطاق البحرى المشترك بوصفه مجالا تستطيع الدول أن تباشر فى اطاره حريات معينة على النحو الذى رسمته اتفاقية جنيف لعام ١٩٥٨ بشأن أعالى البحار تقنينا لقواعد العرف الدولى فى هذا المجال . وبدت البحار والمحيطات مقسمة بين أجزاء تخضع لسيادة الدول الشاطئية لها عليها اختصاصات وسلطات معينة ، وقسم أعظم يمثل النطاق البحرى المشترك ، يسوده مبدأ الحرية ، على النحو الذى سبقت الاشارة اليه. وكان النقاش يدور فى الفقه حول الطبيعة القانونية لقيعان البحار والمحيطات ، حيث ذهب البعض الى النظر اليها بوصفها مالا مباحا ، بينما نظر البعض الآخر اليها أنها ملك مشترك .

٢٠٦ - وبقيت أهمية ذلك النقاش نظرية خالصة ، نظرا للصعوبات العلمية التى كانت تقابل محاولات حيازة أجزاء من قيعان البحار والمحيطات أو إدعاء السيادة عليها . حتى أدت التطورات العلمية والفنية الهائلة الى اضفاء أهمية عملية واقعية كبرى على ذلك النقاش ، بعد أن بات من المتصور ومن المستطاع استغلال الثروات الكامنة فى قيعان البحار والمحيطات فيما يجاوز حدود

=

أنظر فى دراسة أحكام اتفاقية بروكسل لسنة ١٩٦٩ - الأستاذ الدكتور محمد طلعت الغنيمى . القانون الدولى البحرى - المرجع السابق الاشارة اليه ص ٣٣٢ وما بعدها . ومؤلفنا المرجع السابق الاشارة اليه ص ٤٧٧ وما بعدها .

(١) أنظر فى تفصيلات ذلك مؤلفنا المرجع السابق الاشارة اليه ص ٦١٤ - ٦١٦.

(٢) أنظر فى تفصيلات ذلك مؤلفنا المرجع السابق الأشارة اليها ص ٤٩٧ وما بعدها.

الولاية الاقليمية للدول . وبعد أن ثبت علميا أن تلك المناطق تنطوى على ثروات معدنية هائلة . ولقد كان من حسن الطالع أن يبرز ذلك الوضع الجديد فى الوقت الذى تبلورت فيه أبعاد التطور الهام الذى طرأ على القانون الدولى العام ، فانتقل به من قانون لحكم العلاقات فى مجتمع للدول الى قانون يحكم المجتمع الدولى . وهو الأمر الذى أدى الى ظهور تصور قانونى جديد لاستغلال تلك الثروات ، يستند الى فكرة جديدة ترتبط بالمفهوم القانونى لفكرة المجتمع الدولى ، ألا وهى فكرة التراث المشترك للانسانية Ccommon heritage of mankind

٢٠٧ - فقد عرض السفير باردو مندوب مالطة أمام الجمعية العامة للأمم المتحدة فى عام ١٩٦٧ فكرة مؤداها وجوب العمل على النجاة بقيعان البحار والمحيطات فيما يجاوز حدود الولاية الاقليمية ، من أن تكون محلا لاخضاعها لاختصاص أية دولة من الدول . من ناحية ، والعمل من ناحية أخرى على تجاوز مبدأ الحرية المقررة للكافة فى مجال استخدامها ، وذلك من خلال النظر اليها والى الثروات الكامنة فيها باعتبارها تراثا مشتركا للانسانية والعمل على استغلالها لصالح الجنس البشرى فى مجموعة . وقد لقيت هذه الدعوة آذانا صاغية من جانب دول العالم الثالث ، ثم أدى قبول بعض الدول الكبرى لها أن تجد سبيلها الى قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة(١) .

٢٠٨ - وقد برزت هذه الفكرة واكتسبت المزيد من الوضوح والتحديد خلال الجهود المعاصرة التى استهدفت تطوير القانون الدولى للبحار ، وذلك بالدعوة الى وجوب العمل على انشاء جهاز دولى ، يعمل على الاشراف على استغلال ثروات قيعان البحار ، والمحيطات فيما يجاوز حدود الولاية الاقليمية ، سواء بالقيام بذلك الاستغلال مباشرة أو عن طريق اصدار التراخيص اللازمة أو بالدخول معها فى مشروعات مشتركة Joint Venture وقد عهد مؤتمر الأمم المتحدة الثالث لقانون البحار ، خلال دوراته المتعاقبة الى لجنة الرئيسية الأولى بدارسة هذا الموضوع ، وقد تم إعداد مجموعة من النصوص التفصيلية التى تتعلق بالجوانب المختلفة لهذا الموضوع الهام ، وانطوى عليها الجزء الحادى عشر من إتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام ١٩٨٢(٢) .

(١) ظهر هذا التعبير فى قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ٢٧٤٩ الصادر فى ١٧ ديسمبر ١٩٧٠ والذى جاء به :

«The sea-bad and ocean floor, and the subsoil thereof, beyond the limits of national jurisdiction . . as will as the resources of the area, are the common heritage of mankind».

(٢) وعلى الرغم من الموقف الحاد الذى إتخذته الدول الصناعية المتقدمة بزعامة الولايات المتحدة الأمريكية ضد هذا الجزء الذى أدى الى إعادة التفاوض بشأنه وإقرار الاتفاق التنفيذى قبل دخول الاتفاقية الى حيز النفاذ فى نوفمبر ١٩٩٤ (انظر ما تقدم فقرة ١٣٢) فإن الجزء الحادى عشر يعتبر خطوة حاسمة فى مجال تدويل قيعان البحار والمحيطات فيما يجاوز حدود الولاية الأمريكية

٢٠٩ - ولعل أول ما يلاحظ فى هذا المجال أن هذه المحاولة لتدويل قيعان البحار والمحيطات فيما يجاوز حدود الولاية الأقليمية ، تختلف عما سبقها من محاولات مماثلة ، فلئن أمكن القول أن القانون الدولى التقليدى قد استبعد أعالى البحار من مجال إمكانية فرض السيادة الوطنية عليها بواسطة أية دولة ، وأضفى عليها طابعا دوليا ، وهو ذات الموقف الذى اعتمده أيضا بالنسبة للفضاء الخارجى . فان ذلك التدويل كان سلبيا ، يقتصر على استبعاد النطاق المشترك من دائرة القابلية للاخضاع لأية سيادة وطنية ، ويرفع شعار الحرية فى إستخدامها . أما تدويل قيعان البحار والمحيطات فيما يجاوز حدود الولاية الاقليمية فأنه تدويل ايجابى ، لا يقف عند ذلك الحد ، بل يتجاوزه الى إقامة تنظيم متكامل لاستغلاله لصالح الجنس البشرى فى مجموعة .

المطلب الثاني
الهواء والفضاء المشترك

أولا : الوضع القانوني للهواء :

٢١٠ - لم تثر الأهمية القانونية ، والعلمية ، للهواء والفضاء الذى يعلو إقليم كل دولة ، الا منذ ذلك الوقت الذى أكتشف فيه الانسان إمكانية استخدام الهواء فى الطيران . فمنذ ذلك الحين فحسب أكتسب الهواء الذى يعلو إقليم الدولة أهمية كبرى ، وبدأت الدول تفكر فى وضع تنظيم قانونى يبرز حقها على ذلك الهواء ويؤكده . وقد تصدى الفقه الدولى للبحث فى هذه المسألة من قبل أن تنشأ أية قاعدة دولية عرفية فى هذا الصدد ، فنشأت نظريات فقهية متعددة فى هذا الشأن ،من أبرزها النظرية التى تزعمها الفقيه الفرنسى فوشى فى مطلع هذا القرن ، والتى تقول أن الهواء حر لا يخضع لسيادة الدولة ومن ثم فان حرية للطيران فوق إقليم الدولة تكون مكفولة لطائرات جميع الدول ، وذلك لأن الدول لا تستطيع أن تمارس سيطرة فعلية على الهواء الذى يعلو إقليمها ، فضلا عن أن من المستطاع قياس الوضع الخاص بالهواء على أعالى البحار ، واعتماد ذات المبدأ المقرر بالنسبة لأعالى البحار ، ولكن أنصار هذه النظرية ذهبوا الى القول أن هذه الحرية لا يمكن أن تكون مطلقة ، وأن للدولة تنظيم المرور فى الهواء الذى يعلو أقليمها على النحو الذى يتفق مع حقها فى الدفاع عن نفسها وصيانة بقائها .

وقد انتقدت هذه النظرية انتقادا شديدا لأن الأخذ بها يمكن أن يؤدى الى تهديد أمن الدولة وسلامتها .(١) فضلا عن أن هذا التقييد لسيادة الدولة فى صالح الملاحة الجوية فى جميع الأحوال ،.

---

(١) أنظر فى تفضيلات ذلك على عبد الحميد صادق ، أمن الدولة فى النظام القانونى للهواء والفضاء الخارجى ، ورسالة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق بجامعة القاهرة - ١٩٧٩ .

وذلك لأن من الثابت وجوب وضع أنظمة وقواعد خاصة بالهواء حفظا لأمن الملاحة الجوية وسلامتها [١].

٢١١ - وحاول البعض تطبيق النظام القانونى الخاص بالبحار على الهواء ، وذلك بالقول بأن تكون للدولة السيادة على طبقات الهواء التى تعلو اقليمها حتى ارتفاع محدد ، وأنه اعتبارا من ارتفاع معين يصبح الهواء حرا أمام جميع الدول ، كما هو الشأن بالنسبة لأعالى البحار .

بينما ذهب أنصار النظرية الثالثة الى معارضة الرأيين السابقين والقول بامتداد سيادة الدولة الى طبقات الهواء التى تعلو اقليمها ، ومن ثم يكون لها أن ترخص بالطيران أو تمنعه فوق اقليمها حسبما يتراءى لها . وذلك بعد أن رفض أنصار هذه النظرية قياس الهواء على البحار ، لأن التدرج فى البحار يتخذ شكلا أفقيا ، أما التدرج الرأسى فى طبقات الهواء فقد يكون مصدر خطر كبير على مصالح الدولة[٢].

٢١٢ - وقد حرصت الدول كل الحرص على تأكيد سيادتها على الهواء الذى يعلو اقليمها ، واتجهت قواعد العرف الدولى الى تأكيد سيادة الدولة الكاملة على طبقات الهواء التى تعلو اقليمها (بعنصرية البحرى والبرى) وترتب على ذلك اشتراط حصول الطائرات الأجنبية على ترخيص للمرور فوق اقليم الدولة أو الهبوط فى أراضيها. ومن هنا فقد تم عقد عدد كبير من الاتفاقيات الدولية الجماعية والثنائية لتنظيم الملاحة الجوية الدولية[٣].

ومن أهم الاتفاقيات الدولية الجماعية المتعلقة بالهواء وتنظيم الملاحة الجوية ، اتفاقية باريس لعام ١٩١٩ المعدلة فى عام ١٩٢٩[٤]. واتفاقية شيكاغو لعام ١٩٤٤ ، والتى تقوم على مبدأ الاعتراف بسيادة الدولة الكاملة على الهواء الذى يعلو اقليمها حيث قررت مادتها الأولى « تعترف الدولة المتعاقدة أن لكل دولة ، على الفضاء الهوائى الذى يعلو اقليمها ، سيادة كاملة مقصورة عليها » [٥].

---

(١) فى هذا المعنى الأستاذ الدكتور محمد حافظ غانم - مبادئ القانون الدولى العام . القاهرة ١٩٦٧ - المرجع السابق الاشارة اليه ص ٤٧١ .

(٢) أنظر فى تفصيلات ذلك المرجع السابق ص ٤٧٢ .

(٣) والتى يتجاوز عددها اليوم ٢٠٠٠ اتفاقية دولية . انظر فى هذا المعنى دنه وأخرين ، المرجع السابق الاشارة اليه ص ٦٥٢ .

(٤) ومن أهم ما ورد بها تقرير مبدأ سيادة الدولة علي الهواء الذي يعلو اقليمها . والاعتراف لطائرات الدول المتعاقدة بحق المرور البريء في وقت السلم ، واشتراط الحصول علي ترخيص لتسيير خطوط جوية منتظمة .

(٥) ومن ناحية أخري اعترفت الاتفاقية لطائرات الدول المتعاقدة - غير الطائرات المستعملة في خطوط جوية دولية منتظمة - بمجموعة من الحريات ، فقد وافقت كل من الدول المتعاقدة بأن
=

٢١٣ - واذا كان الاتجاه نحو فرض سيادة الدولة فوق طبقات الهواء التى تعلو اقليمها هو الاتجاه الذى كتبت له الغلبة ، فان ذلك لم يكن ليؤثر على حقيقة وحدة النطاق الهوائى المحيط بالكرة الأرضية ، ولا على واقعة أن هذا الغلاف يمثل من الناحية المادية كلا متصلا ، ولا يمكن الفصل فصلا كاملا بين أجزائه المختلفة التى تباشر الدول السيادة عليها . كما أن هذا الاتجاه من جانب الدول لم يكن ليحول دون وجود نطاق من الهواء المشترك ، وذلك فيما يتعلق بطبقات الهواء التى تعلو البحار والمحيطات ، أى المناطق التى يطلق عليها وصف أعالى البحار ، والتى تخرج عن حدود الولايات الاقليمية لأية دولة . فقد كان هذا النطاق وما زال نطاقا هوائيا مشتركا ، للدول جميعا فيه - على قدم المساواة - حرية مباشرة الطيران .

ثانيا : الفضاء المشترك :

٢١٤ - يعد ٤ أكتوبر ١٩٥٧ ، وهو اليوم الذى نجح الاتحاد السوفيتى السابق فيه فى إطلاق «سبوتنيك» الى الفضاء الخارجى ، تاريخا حاسما بالنسبة للنظام القانونى للهواء والفضاء ، فمنذ ذلك التاريخ فحسب ، تجاوز الأهتمام بالفضاء الخارجى وما به من كواكب وأجرام ، مجال الخيال والتصور ، ليدخل فى دائرة الواقع الدولى ، كثمرة من أهم ثمار التطور العلمى والفنى الهائل الذى شهده العالم فى الأعوام الأخيرة ، وخاصة فى أعقاب الحرب العالمية الثانية . وسرعان ما لحقت الولايات المتحدة الأمريكية بالاتحاد السوفيتى السابق فى هذا المضمار ، ومضت الدولتان من نجاح الى نجاح ، على النحو الذى قاد خطوات الانسان فوق سطح القمر ، وجعل من الفضاء الخارجى ساحة

= لهذه الطائرات أن تطير فوق اقليمها سواء لدخوله ، أو لعبوره بغير هبوط ، أو للهبوط عليه لأغراض غير تجارية ، دون حاجة الي الحصول علي ترخيص مقدما ، ولهذه الطائرات - اذا كانت تستعمل في نقل الركاب أو البريد أو البضائع بمقابل في غير خطوط جوية دولية منتظمة - الحق في أخذ وانزال الركاب أو البريد أو البضائع ، ويكون من حق الدولة أن تقيد ذلك بما تراه من شروط (المادة الخامسة) . وقد اعترفت اتفاقية شيكاغو بأن للدولة أن تخضع الملاحة الجوية لكل تنظيم لا يتنافي مع هذه الحقوق ، فلها أن تمنع التحليق في بعض المناطق ، ولها أن تكلف بعض الطائرات بالهبوط بقصد الرقابة الجمركية ، ولها أن تحتفظ بالملاحة الجوية الداخلية لطائراتها فقط . واتفاقية شيكاغو خاصة بالطائرات المدنية فقط ، أما بالنسبة للطائرات العامة ، وهى الطائرات الحربية وطائرات الجمارك والشرطة فمن المتعين الحصول علي ترخيص للطيران في هواء الدولة أو للهبوط في أراضيها .

ومن ناحية أخري فان الحريات الواردة في هذه الاتفاقية لا تسري الافي مواجهة الدول الاطراف . أنظر الأستاذ الدكتور محمد حافظ غانم . المرجع السابق ص ٤٧٣، ٤٧٤.

لتنافس علمى لم يعرف له التاريخ مثيلا من قبل ، فقد خصصت الدول الاعتمادات الخيالية للابحاث العلمية فى هذا المضمار ، وجندت لها خيرة العلماء مما أدى الى وصف ذلك النوع من التنافس الدولى بمعركة المعامل(١) .

٢١٥ - وإذا كانت هذه الطفرة الجديد قد أثارت إهتمام الرأى العام العالمى ، بالآفاق الجديدة التى فتحها أمام الجنس البشرى فى مجموعة ، فأنها قد أحدثت فى مجال القانون الدولى ، وقانون التنظيم الدولى آثارا بالغة الأهمية . لعل أحد جوانبها هو ذلك الادراك الواقعى لحقيقة أن مطالبات الدول بفرض سيادتها على طبقات الهواء والفضاء الذى يعلو أقاليمها يجب أن تتوقف عند الحد الذى يمكن للدولة أن تمارس سلطتها عليه ، وأن هذه الادعاءات يتعين أن تتوقف فى الفضاء الخارجى، بحيث يكون هذا الفضاء الخارجى نطاقا مشتركا للانسانية فى مجموعها ، تستطيع كل الدول أن تقوم باستكشافه وجوب آفاقه لصالح الجنس البشرى فى مجموعه .

٢١٦ - ولعل هذا الدافع الحقيقى الذى حدا بالجمعية العامة للأمم المتحدة أن تبدى أهتماما كبيرا بالجوانب القانونية لاستخدامات الفضاء الخارجى وقد تجلى هذا الأهتمام بعد شهر واحد فقط من نجاح الآنسان فى غزو الفضاء ، عندما نبهت فى أعقاب اطلاق سبوتنيك الى الأخطار التى يمكن

---

(١) أنظر فى هذا المعنى الأستاذ الدكتور محمد حافظ غانم . الاتجاهات الحديثة افى قانون الفضاء .

مقال منشور بالمجلة المصرية للقانون الدولى . المجلد الحادى والعشرون (١٩٦٥) ص ٤٠ .

(٢) اتجهت بعض الآراء منذ بدايات عصر الفضاء إلى القول بأن اكتشاف الفضاء يعتبر بداية لمرحلة جديدة من مراحل تطور الانسانية تتغير فيها أسس العلاقات الدولية والمبادىء التى تحكمها.

وطالبت هذه الآراء بأحداث تغيير شامل فى التنظيم السياسى والقانونى للمجتمع الدولى بحيث تختفى فكرة السيادة القومية ، ويتم انشاء حكومة عالمية تختص بالاشراف على العلاقات بين الشعوب ويوضع الفضاء تحت سلطتها . وذهبت إلى أن ترك الفضاء تحت أيدى الدول ذات السيادة فى عالم يسوده صراع القوى قد يؤدى إلى دمار البشرية فى حالة وقوع صراع دولى ، كما أنه يعوق التطور السلمى للعالم فى طريق الرخاء عن طريق استعمال الفضاء لمصلحة كافة شعوب العالم .

كما اضافت هذه الآراء أن اكتشاف الفضاء قد أدى إلى زيادة الاحساس بوحدة مصير بنى الانسان من سكان كوكب الأرض وبضرورة اتحادهم فى مشروعات مشتركة لاستخدام الفضاء ، مما جعل من الممكن قبول فكرة خضوع كافة الشعوب لسلطة سياسية عليا .

ولم يكن من المتصور أن تلقى هذه الآراء المثالية قبولا من الدول . أنظر الأستاذ الدكتور محمد حافظ غانم - المقال السابق الاشارة اليه ص ٤١ ، ٤٢ .

أن تترتب على إستخدام الفضاء الخارجي فى الأغراض العسكرية[١] . ثم قامت الجمعية العامة بعد ذلك بتشكيل اللجنة الخاصة باستخدامات الفضاء فى الأغراض السلمية ، بتاريخ ١٣ ديسمبر ١٩٥٨[٢]. وأعلنت الجمعية العامة فى مناسبات متعددة المبادى الأساسية التى تحكم نشاط الدول فى الفضاء الخارجى ، ، والتى تقضى بأن من المتعين أن يكون استخدام الفضاء الخارجى لمصلحة الجنس البشرى فى مجموعه ، ولصالح كافة الدول . والعمل على عدم وضع أسلحة نووية أو غيرها من أسلحة الدمار الشامل فى الفضاء الخارجى .

٢١٧ - ولقد كان فى اتفاق الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى السابق على قبول هذه المبادىء، ومبادرتها إلى اعلان ذلك بالقبول ، ما أعطى لجهود الأمم المتحدة دفعة قوية ، وجعل الجمعية العامة للأمم المتحدة تواصل جهودها فى هذا الميدان ، وتجاوزت مرحلة اصدار التوصيات التى تنطوى على مبادىء عامة لحكم الفضاء الخارجى ، إلى وضع اتفاقيات دولية تتضمن الأحكام التى تنطوى على ذلك التنظيم القانونى للفضاء الخارجى ، ونجحت فى وضع عدد من الاتفاقيات الدولية - التى دخل الجانب الأكبر منها فى طور النفاذ - من أهمها ، المعاهدات الخاصة بالمبادىء التى تحكم أوجه نشاط الدول فى استكشاف واستخدام الفضاء الخارجى بما فيه القمر وغيره من الأجرام السماوية، التى أقرتها الجمعية العام (بموجب توصيتها رقم ٢٢٢٢) بتاريخ ١٩ ديسمبر ١٩٦٦ ، والتى أصبحت نافذة المفعول منذ ٢٧ يناير ١٩٦٧ . وبتاريخ ١٩ ديسمبر ١٩٦٧ أقرت الجمعية العامة اتفاقا دوليا خاصا بانقاذ رواد الفضاء واعادتهم إلى الأرض ، واستعادة الأشياء التى تطلق فى الفضاء الخارجى ، والتى أصبحت نافذة المفعول فى ٣ ديسمبر ١٩٦٨ ، وكذلك الاتفاقية الدولية حول المسئولية الدولية لتعويض الأضرار الناجمة عن اطلاق الأجسام التى تطلق إلى الفضاء ، والتى أقرتها الجمعية بالاضافة إلى الإتفاقية الدولية الخاصة بتسجيل الأشياء التى تطلق إلى الفضاء فى اقرار اتفاقية دولية جديدة حول أوجه نشاط الدول فوق سطح القمر والأجرام السماوية الأخرى وذلك فى ٥ ديسمبر ١٩٧٩[٣].

النظام القانوني للفضاء الخارجي بوصفه نطاقا مشتركا :

٢١٨ - ويمكن القول اليوم أن ثمة نظاما قانونيا لاستخدام الفضاء الخارجى قد تمت صياغة قواعده صياغة تنبع من فكرة رئيسية مؤداها وجوب اعتبار هذا الفضاء الخارجيى نطاقا مشتركا

(١) وذلك بموجب توصيتها رقم ١٤٩ الصادرة بتاريخ ١١ نوفمبر ١٩٥٧ .
(٢) وذلك بقرارها رقم ١٣٤٨ .
(٣) وسوف تصبح نافذة المفعول عندما يتم التصديق عليها من جانب خمسة دول .

للمجتمع الدولى ، يفتح الباب لاستخدامه واستكشافه أمام الجميع بغير تمييز ، ودون تمكين دولة من الدول مهما بلغت امكانياتها من السيطرة على أجزاء من ذلك الفضاء ، الذى يجب النظر اليه فى جميع الأحوال بوصفه تراثا مشتركا للانسانية ، يتعين أن يكون استغلاله لصالح الجميع . فلقد أعلنت معاهدة ١٩٦٧ الخاصة بالمبادىء التى تحكم أوجه نشاط الدول فى ارتياد واستغلال الفضاء الخارجى بما فى ذلك القمر والأجرام السماوية الأخرى أن استخدامات الفضاء الخارجى ستتم لفائدة ولصالح كل الأمم (١) بصرف النظر عن درجة تقدمها الاقتصادى أو العلمى ولخير البشرية جمعاء (مادة ١ - ١) وأنه « لا يجوز تملك الفضاء الخارجى بما فى ذلك القمر والأجرام السماوية الأخرى ، بإدعاء السيادة أو عن طريق الاستخدام أو وضع اليد أو الاحتلال أو بأية وسيلة أخرى » (مادة ٢)(٢) .

---

(١) وقد عبر ديباجة المعاهدة عن هذا المعني في العبارات التالية : « أن الدول الأطراف في هذه المعاهدة مستلهمة الآفاق الواسعة التى تتفتح أمام البشرية نتيجة اكتشاف الانسان للفضاء الخارجي .

مدركة الفائدة التي تعود علي البشرية جمعاء من احراز تقدم في استكشاف واستخدام الفضاء الخارجي في الأغراض السلمية . مقدرة أن استكشاف واستخدام الفضاء الخارجي ينبغي أن يهدف إلي تحقيق مصلحة جميع الشعوب مهما كانت درجة تقدمها الاقتصادي أو العلمى » .

(٢) أنظر في دراسة النظام القانونى للفضاء الخارجى الطبعة الأولى من هذا المؤلف (١٩٨٣) ص ٢٠٥ وما بعدها . كما نحيل فى ذلك أيضا إلى المؤلفات العامة فى القانون الدولى العام .

البـــــاب الثانى

المباديء الأساسية لقانون التنظيم الدولى

(أسس تنظيم المجتمع الدولي المعاصر)

تمهـيد :

٢١٩ - عرضنا في الباب الأول لدراسة المجتمع الدولى ، فتناولنا فكرة المجتمع الدولى بالدراسة ، والتحليل ، وتعقبنا التطور التدريجى الذى أدى إلى تحول القانون الدولى العام ، من قانون لحكم العلاقات فى مجتمع من الدول إلي قانون يحكم المجتمع الدولى كمجتمع انسانى حقيقى، تتجاوز العلاقات التي تنشأ فى اطاره مجرد العلاقات بين الدول . وأوضحنا أن قانون التنظيم الدولى هو القانون الأساسى لتنظيم المجتمع الدولى فى هذا المفهوم ، وأن قواعد هذا القانون تتعلق بالجوانب القانونية للبناء التنظيمى للمجتمع الدولى ، والهيئات العاملة على اقامة هذا البنيان ، وأشرنا إلى وجوب جمع المبادىء العامة لهذا القانون على صعيد واحد ، والتقريب بينها لاستخلاص اتجاهاتها العامة ، وهو أمر له أهميته الكبيرة فيما يتعلق بتطوير قانون التنظيم الدولى وابراز ذاتيته . كما أشرنا من قبل أيضا إلى أنه لا يمكن الحديث عن قانون للتنظيم الدولى بالمعنى الدقيق ، الا منذ ذلك الوقت الذى ظهر فيه الاحساس بالحاجة الملحة إلى تجاوز التعامل الدولى بالقانون الدولى إلى تعاون دولى فى اطار القانون الدولى ، واقامة نوع من النظام الدولى الذى تحدد فى اطاره بعض المبادىء الأساسية التى لا يجوز الخروج عليها .

٢٢٠ - ونخصص هذا الباب الثانى بكامله لدراسة المبادىء الأساسية لقانون التنظيم الدولى ، ونبادر بالاشارة إلى أن المقصود بالمبادىء الأساسية لقانون التنظيم الدولى ، هى مجموعة الأسس القانونية التى يقوم عليها الهيكل التنظيمى للمجتمع الدولى المعاصر ، وبعبارة أخرى فإننا سنعرض بالدراسة لتلك القواعد التى نعتقد أنها تشكل فى مجموعها الاطار القانونى لتنظيم المجتمع الدولى .

٢٢١ - والمتأمل للتنظيم الدولى المعاصر يستطيع التمييز فى تلك المبادىء الأساسية بين طوائف متعددة ، تتعلق كل طائفة منها بفكرة جامعة توجد بينها نوعا من الرابطة ، أو تدور حول أحد الأهداف الرئيسية للتنظيم الدولى المعاصر ، والطائفة الأولى من تلك المبادىء هى المتعلقة بنبذ الالتجاء إلى

القوة وخضوع الدول للقانون ، والثانية تتعلق بالحرية فى اطار المجتمع الدولى . فلئن كان القانون الدولى التقليدى ، قد قام على التسليم بحرية الدول أعضاء المجتمع الدولى ، فإن قانون التنظيم الدولى المعاصر قد حرص كل الحرص على تأكيد الحرية للأفراد ، والجماعات التى تعيش فى المجتمع الدولى - ولا ترقى إلى وصف الدولة - ولعل أبرز تطبيقات هذه القاعدة العامة انما تتمثل في مبدأ حق الشعوب فى تقرير مصيرها ، والمبادىء المتعلقة بالحماية الدولية لحقوق الانسان . أما الطائفة الثالثة من المبادىء فهى مجموعة المبادىء المتعلقة بجوهر التنظيم الدولى فإذا كان القانون الدولى العام قد قام فى ظل مجتمع الدول على مبدأ التعايش فى تلك الفترات التى لا يحتدم فيها الصراع بين الدول (أى فى وقت السلم) ، فإن قانون التنظيم الدولى المعاصر يقوم على أساس مبدأ التعاون . وقد أدى تطور قانون التنظيم الدولى إلى ظهور مبدأ التضامن . كما أن التنظيم الدولى الذى يقوم فى اطار بعض الجماعات الدولية قد أخذ بمبدأ التكامل ، حيث يستهدف التنظيم الدولى الذى يقوم فى اطار بعض تلك الجماعات الدولية ، تحقيق التكامل بين الدول التى تنتمى إلى تلك الجماعة ، كما هو الشأن فيما يتعلق بالتنظيم الأوربى المعاصر .

تقسيم :

٢٢٢ - ومن هنا فإننا نقسم هذ الباب إلى ثلاثة فصول ، نخصص أولها للمبادىء المتعلقة بخضوع الدول للقانون ، ونتناول فى الثانى المبادىء المتعلقة بالحرية والمساواة فى إطار المجتمع الدولى ، ثم نعرض فى الفصل الثالث والأخير للمبادىء المتعلقة بجوهر التنظيم الدولى .

الفصل الأول

خضوع الدول للقانون

تمهيد وتقسيم :

٢٢٣ - ظلت الدول فى مجتمع الدول تتمسك بأهداب المفهوم المطلق لمبدأ السيادة إلى أبعد الحدود ، وتحرص على تأكيد انتفاء وجود السلطة التي تعلو على سلطات الدول ، وبالتالى فقد احتفظت كل دولة بالحق المطلق فى الالتجاء إلى استخدام القوة كلما تراءى لها ذلك ، دون أن يرد على سلطتها المطلقة فى هذا الصدد أى قيد ، فكان للدولة طبقا لقواعد القانون الدولى التقليدى ، الحق فى استخدام القوة للحصول على ما تراه حقا لها .

وعندما فرضت فكرة المجتمع الدولى نفسها نشأت مبادىء جديدة مؤداها خضوع الدولة لحكم القانون ، واعلان عدم مشروعية الحرب ، واقامة الأجهزة ووضع التنظيمات اللازمة لفض المنازعات الدولية بالأساليب السلمية ، ووضع الشروط الكفيلة بتحديد المعتدى لتعرف الجماعة الدولية ضد من توجه وتكتل جهودها الجماعية ، وتنظم الإجراءات الجماعية الفعالة التى تضمن احترام التزامات المجتمع الدولى الجديد ، وعقاب العدوان عن طريق عمل عالمى مشترك يتم باسم المجتمع الدولى ، وتشترك فيه كل الدول الأعضاء .

٢٢٤ - وهكذا ارتبطت فكرة المجتمع الدولى بفكرة خضوع الدول للقانون ، والتى برزت بوضوح من خلال استقرار بعض المبادىء الأساسية التى تعد إلى جانب اعتبارها مظهرا لقبول الدول الخضوع لحكم القانون ، أسسا يقوم عليها البنيان التنظيمى للمجتمع الدولي المعاصر ، ونعنى بهذه المبادىء ، مبدأ تحريم الحرب فى العلاقات الدولية ، وحل المنازعات الدولية بالوسائل السلمية ، والتضامن الدولى فى مواجهة العدوان ، وسنخصص فيما يلى مبحثا لدراسة كل مبدأ من هذه المبادىء .

المبحث الأول

القضاء علي حق الدولة في شن الحرب[٢]

التسليم التقليدي بحق الدولة المطلق في شن الحرب :

٢٢٥ - فى ظل مجتمع الدول جرى النظر إلى الحرب من جانب الفقه التقليدى بوصفها أداة لحسم ما ينشب بين الدول من نزاعات لا يمكن التوصل إلى حلها بالأساليب والوسائل السلمية ، وجرى النظر إلى حق الدولة فى شن الحرب بوصفه مترتبا ولصيقا إلى أبعد الحدود بمبدأ السيادة . فبما أن الدول أعضاء مجتمع الدول متساوية فى السيادة ، فلا يمكن تصور وجود سلطة تعلوها وتستطيع أن تفرض حكمها بصدد نزاع بعينه ، ومن هنا كانت وظيفة الحرب فى الفقه التقليدى كوظيفة المحكمة فى العلاقات بين الأفراد ، فكما يلجأ الأفراد إلى المحاكم للحصول على ما يرونه حقا لهم ، عن طريق الزام خصومهم بأداء التزامات معينة ، فكذلك الدولة تلجأ إلى الحرب لحسم الخلافات التى تنشأ بينها

---

(١) أنظر في هذا المعني : الأستاذة الدكتورة عائشة راتب وصلاح الدين عامر ، المرجع السابق الاشارة اليه ، ص ٢٠ .

(٢) أنظر صلاح الدين عامر . مقدمة لدراسة قانون النزاعات المسلحة القاهرة ١٩٧٦ ص ٥٥ وما بعدها .

وبين غيرها من الدول ، لقهر ارادتها وإملاء ما ترغب فيه من شروط عليها - إذا ما كتب لها الانتصار فى الحرب - والفارق بين الحالتين يكمن فى فكرة السلطة العليا ، التى تتوافر في المجتمعات الدولية، والتى تعلو على إرادات الأفراد ، وتستطيع أن تملى عليهم ما تراه حقا يتوافق مع القانون ، بينما تفتقد تلك السلطة العليا فى المجتمع الدولى ، ومن ثم فقد اعتبرت الحرب أسلوبا قانونيا لتسوية المنازعات بين الدول ، ونظر إليها البعض بوصفها أسلوبا من أساليب المساعدة الذاتية [(١)].

٢٢٦ - وعلى الرغم من ارتفاع بعض الأصوات المنادية بوجوب حل المنازعات بين الدول بالوسائل السلمية وتجنب الحروب التي تجلب الدمار والخراب وتودي بأرواح الأبرياء . وعلي الرغم من أن النصف الثاني من القرن التاسع عشر قد شهد نشاطا كبيرا في مجال الدعوة للسلام ، تجسد في عقد مؤتمر بروكسل سنة ١٨٧٤ ، ومؤتمر السلام الأول في لاهاي ١٨٩٩ والثاني في عام ١٩٠٧ ، فان كل الجهود قد انصرفت الي وضع القواعد القانونية التي تحكم وتنظم سير القتال . دون التوجه بالمناقشة الي مشروعية الحرب ، التي بقيت النظرة اليها قائمة علي أساس أنها عمل مشروع وحق يتفرع علي مبدأ سيادة الدولة المطلق من كل القيود . فما دام من المسلم أنه لا توجد سلطة تعلو فوق الدول المشتركة في الحرب تملك القصاص من الدولة المعتدية ، وترد الحقوق المغتصبة الي ذويها ، فلابد من التسليم للدول بالحق في دفع الاعتداءات التي قد تقع عليها ، واسترداد حقوقها بالقوة واللجوء الي الحرب كلما بدا ذلك أمرا ضروريا ولازما نزولا علي اعتبارات مبدأ السيادة.

الجهود الرامية الى القضاء على حق الدولة فى شن الحرب :

٢٢٧ - علي أن اشتعال الحرب العالمية الأولي وما لحق العالم من خسائر فادحة في الأرواح والأموال خلالها . وامتداد آثارها الي أرجاء واسعة من العالم نظرا لاشتراك عدد كبير من الدول فيها ، أدي في حقيقة الأمر الي اهتزاز ذلك التسليم المطلق للدولة بالحق في شن الحرب ، وقد عرف المجتمع

---

(١) ويعني مبدأ المساعدة الذاتية Self help السماح لأشخاص النظام القانوني باقتضاء حقوقهم مباشرة أو الدفاع عنها أو توقيع العقاب علي انتهاكها دون الالتجاء إلي السلطات التي تسهر علي حماية النظام القانوني ، والتي تعمل علي كفالة قواعده واحترامها .

وتعرف الأنظمة القانونية المختلفة تطبيقات عديدة لمبدأ المساعدة الذاتية يعد الحق في الدفاع الشرعي من أبرزها والقانون الدولي المعاصر - حتي بعد القضاء علي حق الدولة في شن الحرب والقانون الدولى المعاصر - حتى بعد القضاء على حق الدولة فى شنم الحرب يعرف بعض تطبيقات هذا المبدأ .

أنظر فى ذلك صلاح الدين عامر - المقاومة الشعبية المسلحة في القانون الدولي العام ، المرجع السابق الاشارة اليه ص ٤٥٤ وما بعدها .

الدولي في أعقاب تلك الحرب سلسلة من المحاولات استهدفت تحريم الحرب والقضاء علي الحق التقليدي المسلم به للدولة في شن الحرب[١].

وسنعرض فيما يلي لأهم وأبرز تلك المحاولات :

أولا : موقف عهد عصبة الأمم من الحرب :

٢٢٨ - جلبت الحرب العالمية الأولي علي العالم خرابا ودمارا لم يشهد لها مثيلا من قبل ، وحصدت ملايين الأرواح من المقاتلين ومن المدنيين المسالمين علي حد سواء . وتطلع العالم وهو يرزح تحت وطأة أهوال تلك الحرب الطاحنة الي عالم يسوده السلام والرخاء ، ويتم فيه القضاء علي الحروب التي جلبت علي العالم كل تلك الأحزان والأهوال . وكان ذلك هو السبب في عهد عصبة الأمم ، الذي تم اقراره في الاجتماع العام لمؤتمر السلام الذي عقد في ٢٨ ابريل ١٩١٩ ، والذي أصبح جزءا لا يتجزأ من معاهدات صلح فرساي . وكان الاحساس العام خلال الحرب بأن مبدأ المشروعية المطلقة للحرب مبدأ لا يمكن التسليم به ، سببا في انطواء عهد عصبة الأمم علي عدد من النصوص التي استهدفت محاولة الحد من الحروب توطئه لمنعها كليا .

٢٢٩ - فقد نصت المادة ١١ من عهد العصبة علي أن « ١ - يعلن أعضاء العصبة بأن أي حرب أو تهديد بها ، سواء أكان أم لم يكن له تأثير في أي عضو من أعضاء العصبة ، يعتبر مسألة تهم العصبة جميعا ، اذا وقع مثل هذا الطارئ ويقوم الأمين العام ، بناء علي طلب أي عضو في العصبة ، بدعوة المجلس للاجتماع فورا . ٢ - كما يعلن أعضاء العصبة بأن من حق كل عضو في العصبة أن

---

(١) ومع ذلك فقد حاولت بعض المعاهدات التى عقدت قبل الحرب العالمية الأولى اعتبار بعض أنواع الحروب عملا غير قانونى ، فمنعت اتفاقية لاهاى الثانية - التى عقدت فى عام ١٩٠٧ - الالتجاء الى استخدام القوة لتنفيذ الالتزامات الدولية ، الا اذا رفضت الدولة قبول التحكيم واشترطت اتفاقية لاهاى الثالثة (التى اهتمت أساسا بمنع بدء العمليات الحربية قبل أصدار الاخطار أو الانذار الرسمى اللازم) بأن يكون الاعلان الصادر بالحرب معقولا ومسببا ، وذلك حتى لا تقوم الدولة باعلان الحرب لأسباب تافهة .

انظر فى هذا المعنى الأستاذة الدكتورة عائشة راتب . بعض الجوانب القانونية للنزاع العربى الاسرائيلى - القاهرة ١٩٦٩ ص ٤٨ .

ومن ناحية أخرى فقد عرفت بعض القيود عل حق الدولة فى شن الحرب ضد دولة أو دول معينة عن طريق معاهدات أو اتفاقيات خاصة .

انظر فى تفصيلات ذلك ، الأستاذ الدكتور محمود سامى جنينة بحوث فى قانون الحرب . القاهرة ١٩٤١ ص ١١ ، ١٢ .

ينبه الجمعية أو المجلس الي أي ظرف له تأثير علي العلاقات الدولية علي نحو يهدد بالمساس بالسلام الدولي أو حسن التفاهم بين الأمم الذي يعتبر أساسا للسلام » .

واذا كان من الواضح أن هذه المادة لا تنطوي علي أي قيد علي حق الدول الأعضاء في الدخول في حرب ، اذ تكتفي بتقرير أن الحرب أو التهديد بها يعد أمرا يهم العصبة كلها ، ويدعوها الي اتخاذ الاجراء الحكيم والمناسب الذي يؤدي الي الاحتفاظ بالسلم بين الشعوب . فان المادة ١٢ من العهد قد انطوت علي مثل ذلك القيد حيث نصت :

١ - « يوافق أعضاء العصبة علي أنه اذا ما نشأ أي نزاع من شأن استمراره أن يؤدي الي احتكاك دولي علي أن يعرضوا الأمر علي التحكيم أو التسوية القضائية أو التحقيق بوساطة المجلس ويوافقون علي عدم الالتجاء للحرب بأية حال قبل انقضاء ثلاثة شهور علي صدور قرار التحكيم أو الحكم القضائي أو تقرير المجلس .

٢ - ويتعين في كل حالة تحكمها هذه المادة أن يصدر قرار المحكمين أو الحكم القضائي خلال فترة معقولة ، وأن يصدر تقرير المجلس خلال ستة أشهر من عرض النزاع » .

وهذه المادة تضع علي عاتق الدولة العضو في حالة قيام نزاع بينها وبين احدي الدول الأعضاء في العصبة ، يخشي منه أن يؤدي الي نزاع مسلح ، واجب عرض هذا النزاع علي التحكيم أو القضاء أو علي مجلس العصبة ، كما تحرم عليها الالتجاء الي الحرب قبل فوات ثلاثة أشهر علي صدور قرار التحكيم أو حكم المحكمة أو تقرير المجلس .

ويلاحظ علي هذا القيد أنه لا يحرم علي الدولة شن الحرب بصفة مطلقة ، وانما فرض عليها مهلة الشهور الثلاثة ، وأوجب عليها انتظار فواتها ، قبل أن تدخل الحرب ، وكان يشار عادة الي هذه الفترة علي أنها فترة تهدئة قصد بها كسب الوقت تهدئة للعواطف الثائرة ، فربما وجدت المساعي الحميدة أو محاولات الوساطة أو التوفيق مجالا لازالة أسباب الخلاف وتقرير السلام ، فيزول خطر الحرب[١].

٢٣٠ - علي أن العهد قد حرم الحرب تحريما قاطعا في حالة واحدة ، تلك هي حالة الفصل في النزاع بقرار تحكيم أو حكم أو تقرير ملزما من المجلس مع رضاء أحد الطرفين المتنازعين به ، ففي هذه الحالة يحرم علي الدولة الأخري الدخول في حرب مع الدولة التي قبلت القرار أو الحكم أو التقرير الملزم من أجل هذا النزاع .

---

(١) أنظر فى هذا المعنى الأستاذ الدكتور محمود سامى جنينه - المرجع السابق الاشارة اليه ص ١٤ .

فالمادة ١٣ - ٤ تنص علي أن :

« يوافق أعضاء العصبة علي أن ينفذوا بحسن نية تامة أي حكم أو قرار يصدر ، وعلي عدم الالتجاء للحرب ضد أي عضو في العصبة يقوم بتنفيذ الحكم أو القرار . وفي حالة عدم تنفيذ أي حكم أو قرار ، يقترح المجلس الخطوات التي تتخذ لوضعه موضع التنفيذ .

والمادة ١٥ - ٦ تقرر أنه :

« اذا وافق أعضاء المجلس علي التقرير بالاجماع فيما عدا مندوبي طرف أو أكثر من أطراف النزاع ، فيوافق أعضاء العصبة علي عدم الالتجاء للحرب ضد أي طرف في النزاع يكون قد نزل علي التوصيات الواردة في التقرير » .

٢٣١ - واذا كان من الملاحظ أن عهد عصبة الأمم لم يحرم الحرب تحريما قاطعا فانه كان خطوة علي الدرب نشطت في أعقابها الجهود التي استهدفت تشجيع الوسائل السلمية لفض المنازعات بدلا من اللجوء الي الحرب من هنا فقد عرف المجتمع الدولي محاولات متتابعة للتوصل الي تحريم الحرب . وذلك في فترة ما بين الحربين العالميتين[١] .

ثانيا : مشروع معاهدة المعونة المتبادلة :

٢٣٢ - أدي الاقتناع بوجوب القضاء علي حق الدولة في شن الحرب الي اتجاه الجهود في أعقاب الحرب العلمية الأولي الي التفرقة بين نوعين من الحرب ، حرب العدوان وحرب الدفاع ، واعتبار حرب العدوان عملا غير مشروع وجريمة دولية .

وقد وجدت هذه الفكرة سبيلها الي التنفيذ عندما بحثت العصبة تخفيض التسلح وحاولت خلق ضمانات تحقق حالة من الأمن الدولي تشجع علي قبول هذا التخفيض. وعندما وضعت العصبة مشروع معاهدة المعونة المتبادلة في سنة ١٩٢٣ نص هذا المشروع علي اعتبار حرب الاعتداء جريمة دولية ، وعلي تعهد الدول الموقعة عليه بالامتناع عنها .

---

(١) وتجدر الاشارة الى أن المادة العاشرة من عهد عصبة الأمم قد الزمت الدول الأعضاء فى العصبة باحترام وضمان سلامة أقاليم جميع الدول الأعضاء واستقلالها السياسى ضد أى اعتداء خارجي. وقد أثار ذلك النص نقاشا فقهيا واسعا حول أثره على تحريم الحرب .
أنظر فى تفصيلات ذلك

- Wehberg, Hans.
  L'interdiction du recours à la force le principe et les problemes qui se posent.
  R.D.C.A.D.I. 1951 - I. Tome 78 P. 35.

ولم يعرف مشروع المعاهدة المقصود بحرب العدوان ، وانما اكتفي في هذا الصدد بالنص علي أن مجلس العصبة يعين بقرار يصدره باجماع الآراء خلال أربعة أيام من تاريخ اخطاره بالنزاع أي الدول المتنازعة تعتبر معتدي عليها . وأضاف المشروع الي ذلك أعمالا معينة ذكرتها علي سبيل المثال لحرب العدوان ، كان من بينها البدء بأعمال عدائية عقب هدنة يعلنها المجلس حتي ينظر النزاع بمعرفته أو بمعرفة المحكمة الدائمة للعدل الدولي(١).

٢٣٣ - والواقع أن حرب العدوان في مشروع المعاهدة هي الحرب التي تدخلها الدولة اخلالاً بالتزاماتها بموجب المواد ١٢ - ١٥ من العهد . ومما يؤكد هذا الفهم ما جاء في الفقرة الثانية من المادة الأولي من مشروع المعاهدة من أنه لا تعتبر حرب اعتداء الحرب التي توجهها الدولة الطرف في النزاع التي تكون قد قبلت التوصية التي يصدرها المجلس باجماع الآراء أو قرار التحكيم أو حكم المحكمة ضد دولة لم تقبله وبشرط ألا تكون الدولة الأولي قاصدة المساس بالاستقلال السياسي للدولة الثانية أو سلامة أقليمها (٢).

وسقط مشروع معاهدة المعونة المتبادلة ، وكان من أهم ما وجه اليه من نقد أنه لم يعرف حرب العدوان ، والوسائل الكفيلة بتحديد المعتدي . وإهماله للوسائل السلمية التي كان واجبا عليه أن يعمل علي فرضها علي الدول بدلا من الحرب التي حرمها عليها دون أن يحدد البديل عنها ، وظهر أتجاه جديد يستهدف العمل علي تدعيم مبدأ وجوب فض المنازعات بالوسائل السلمية والحكم علي الدولة التي لا تقبل هذا المبدأ وتدخل في حرب باعتبارها دولة معتدية تشن حرب عدوان .

ثالثا: بروتوكول جنيف ١٩٢٤:

٢٣٤ - وقد أخذ بروتوكول جنيف سنة ١٩٢٤ بهذه الفكرة الجديدة ووصف حرب العدوان - كما هو شأن مشروع معاهدة المعونة المتبادلة - بأنها جريمة دولية ، وحرب العدوان طبقا لهذا البروتوكول هي الحرب التي توجهها دولة طرف في البروتوكول ضد دولة أخري طرف فيه اخلالا منها بما نص عليه فيه من واجب حل منازعاتها بالطرق السلمية .

ووضع البروتوكول - وهذه ميزته بالمقارنة لمشروع معاهدة المعونة المتبادلة - نظاما دقيقا لفض المنازعات بين الدول الخاضعة له ، يوصلها حتما الي الفصل في النزاع القائم بينها بقرار تحكيم أو

---

(١) أنظر الأستاذ الدكتور محمود سامي جنينه. بحوث في قانون الحرب - المرجع السابق اليه ص ٢٩ .

(٢) المرجع السابق ص ٣٠ .

حكم المحكمة أو تقرير من مجلس العصبة ، فاذا رفضت دولة أن تتبع هذا النظام أو رفضت الخضوع لقرار التحكيم أو حكم المحكمة أو تقرير المجلس أو رفضت تنفيذه بحس نية ، ودخلت في حرب من أجل هذا النزاع ، وأعتبرت حربها حرب اعتداء وجريمة دولية تعرضها لتوقيع الجزاء المنصوص عليه بالمادة ١٦ من عهد العصبة (١).

٢٣٥ - وهكذا فان برتوكول جنيف قد ذهب الي أبعد مما ذهب اليه عهد عصبة الأمم ، أو مشروع إتفاقية المعونة المتبادلة ، فقد حرم كثيرا من الحروب التي كان يصرح بها العهد أو المشروع .

وقد استثني البروتوكول بعض الحروب التي لم يدمغها بأنها جريمة دولية ، منها الحرب التي تدخلها الدولة دفاعا عن نفسها ضد اعتداء يقع عليها ، والحرب التي يوجهها المجلس أو الجمعية كجزاء علي إخلال دولة بواجباتها طبقا لنصوص عهد عصبة الأمم وذلك طبقا للمادة ١٦ من العهد .

وقد تعرض هذا البروتوكول للنقد من جانب عدد من الدول ، ذلك أن هذه الدول نظرت بعين الشك الي قدرة عصبة الأمم علي الاضطلاع بتلك الأعباء التي يلقيها عليها البروتوكول ، فضلا عن نظرة بعض الدول الي المادة ١٦ من العهد بوصفها عبئا ثقيلا ، ومن هنا كان من الطبيعي وقد عارضت تلك الدول من قبل هذه المادة ذاتها وسعت الي

---

(١) تنص المادة ١٦ من عهد عصبة الأمم « ١ - إذا لجأ أى عضو من أعضاء العصبة الى الحرب مخالفا تعهداته وفقا للمواد ١٢ ، ١٣ ، ١٥ ، فأنه يعتبر بفعله هذا أنه أرتكب فعلا من أفعال الحرب ضد جميع أعضاء العصبة ، الذين يتعهدون بأن يبادروا بأن يفرضوا عليه قطع العلاقات التجارية والمالية ، وتحريم أى أتصال مالى ، تجارى أو شخصى بين رعايا الدولة المخالفة للعهد ورعايا أية دولة أخرى سواء أكانت عضوا فى العصبة أم لم تكن كذلك .

٢ - وعلى المجلس فى مثل هذه الحالة أن يقدم توصياته الى الحكومات المعنية بشأن القوات الحربية ، والبحرية والجوية الفعالة التى ساهم بها أعضاء العصبة فى القوات المسلحة التى تستخدم لحماية تعهدات العصبة .

٣ - يوافق أعضاء العصبة أيضا أن يقدموا العون المتبادل الواحد منهم للآخر فى التدابير المالية ، والأقتصادية التى تتخذ وفقا لهذه المادة بغية الاقلال الى الحد الأدنى للخسائر والمضايقات التى تنشأ عن هذه التدابير ، وعلى أن يقدموا العون المتبادل الواحد منهم للآخر فى مقاومة أى تدابير خاصة توجه ضد واحد منهم قبل الدولة المخالفة للعهد ، وعلى أن يتخذوا الخطوات الضرورية لمنع المرور فى أقليمهم للقوات التابعة لأى عضو من أعضاء العصبة الذين يتعاونون لحماية تعهدات العصبة .

٤ - أى عضو فى العصبة انتهك أى تعهد من تعهدات العصبة يجوز أعتبار أنه لم يعد عضوا فى العصبة بقرار من المجلس يوافق عليه مندوبو جميع الأعضاء الآخرين فى العصبة الممثلين فى المجلس » .

القضاء عليها ، أو الحد من أثرها ، أن تعارض كل محاولة ترمى الى التوسع فى حالات تطبيقها[1].

رابعا : ميثاق بريان - كيلوج : (ميثاق باريس)

٢٣٦ - تم في باريس بتاريخ ٢٧ أغسطس سنة ١٩٢٨ التوقيع من جانب مندوبي خمس عشر دولة (هي الولايات المتحدة وفرنسا وبلجيكا وايطاليا وألمانيا واليابان وبريطانيا العظمي وايرلنده الحره وأستراليا وكندا ونيوزيلندا وجنوب أفريقيا والهند وتشيكوسلوفاكيا ،بولندا) علي ميثاق بريان كليوج ، ثم أرسلت الولايات المتحدة الأمريكية تدعو الدول التي لم توقع الميثاق للانضمام اليه . وقد أجاب الدعوة عدد كبير من الدول (خمسة وأربعين دولة ، كانت مصر من بينها) وأصبح الميثاق نافذا اعتبارا من يوليو سنة ١٩٢٩ .

٢٣٧ - وقد أشارت ديباجة الميثاق الي الدافع الذي حدا بالدول الي إبرامه ، فقررت أن الأطراف السامية المتعاقدة « نظرا لما يشعرون به من الواجب الملقي علي عاتقهم لزيادة خير الانسانية ، ونظرا ليقينهم بأن الوقت قد حان للعمل علي نبذ الحروب نبذا صريحا باعتبارها أداة سياسية قومية توسلا لدوام بقاء العلاقات السلمية والودية القائمة الآن بين شعوبهم ، ونظرا لاقتناعهم بأن كل تغيير في علاقاتهم بعضهم ببعض يجب الا يتم الا بالطرق السلمية ولا يتحقق الا بوسائل السلم والنظام ، وبأن

---

(١) انظر فى هذا المعنى الدكتور محمود سامى جنينه - المرجع السابق الأشارة اليه ص ٣٣ .وهو ما ادى الى عدم سريان بروتوكول جنيف - انظر . فيبرج تحريم اللجوء الى إستخدام القوة - الدراسة السابق الأشارة اليها ص ٤٠ وتجدر الأشارة الى أن ميثاق لوكارنو Pact de locarno والمانيا وفرنسا حرم كل حروب العدوان بل وكل لجوء الى القوة .

انظر فيبرج المرجع السابق ذات الأشارة .

ومن ناحية أخرى فقد طالبت بولندا الجمعية العمومية لعصبة الأمم باصدار قرار يقضى بتحريم حرب العدوان ، والنظر اليها بوصفها جريمة دولية . واستجابت الجمعية لهذا الطلب حين أصدرت فى اجتماعها سنة ١٩٢٧ قرارا باجماع الآراء جاء فيه أنها تسلم بما يربط الجماعة الدولية من تضامن ، وتعلن عن عزمها على حماية السلم العلم ، وتسلم بمبدأ أن الحرب العدوانية لا يجب إستخدامها كوسيلة لفض المنازعات بين الدول . وتعتبر هذه الحرب جريمة دولية ،وقد وضعت الجعية هذه المبادئ موضع التنفيذ فى قاعدتين ضمنتها قرارها المشار اليه وهما .

أولا : أن حرب العدوان محرمة وستظل محرمة .

ثانيا: أن من المتعين على الدول أن تلجأ الى جميع الوسائل السلمية لفض ما يقوم بينها من منازعات دولية مهما كانت طبيعتها .

وقد ثار النقاش فى الفقه الدولى حول القيمة القانونية لمثل هذا القرار وذهب الرأى الراجح الى أن لهذا القرار قيمة أدبية فحسب .

انظر فى ذلك محمود سامى جنينه . المرجع السابق الأشارة اليه ص ٣٥ ، ٣٦ .

كل دولة من الدول الموقعة تسعي من الآن فصاعدا لتنمية مصالحها القومية عن طريق اللجوء الي الحرب يجب حرمانها من الانتفاع بمزايا هذه المعاهدة ، ونظرا الي أنهم يتطلعون الي أن تحذو جميع الدول حذوهم فتساهم في هذه الجهود الانسانية ، وأن تلك الدول بانضمامها الي هذه المعاهدة والعمل بها تمهد لشعوبها سبيل الاستفادة بما انطوت عليه نصوصها من مزايا فتتجمع بذلك كلمة شعوب العالم المتمدين علي نبذ الحروب باعتبارها أداة لسياستها القومية نبذا عاما »[١].

ثم نص الميثاق في مادته الأولي علي أن الأطراف المتعاقدة تعلن في صراحة وتأكيد باسم شعوبها المختلفة استنكارها الشديد للالتجاء الي الحرب لتسوية الخلافات الدولية ، كما تعلن نبذها اياها في علاقاتها المتبادلة باعتبارها أداة لتنفيذ سياستها القومية .

وجاء بالمادة الثانية أن الدول المتعاقدة تتفق علي أن تسوية أو حل المنازعات أيا كان نوعها أو سببها ، يجب ألا يتم الا بالوسائل السلمية[٢].

٢٣٨ - وعلي الرغم من أن ميثاق باريس كان خطوة هامة في مجال تحريم الحرب ، حيث إنطوي علي النص لأول مرة علي القضاء علي الحق التقليدي للدولة في شن الحرب ، فانه لم يسلم من النقد ، فذهب البعض الي القول بأن الميثاق لا يعدو أن يكون مجرد تصريح له قيمة أخلاقية فحسب ، ويحسن بالدول ، أن تتبعه وهي لا تتعرض لجزاء مقرر إن هي خرجت على أحكامه ومن ثم فهو يقصر عن تحقيق الغرض الذي أبرم من أجله.

ومن ناحية أخري لاحظ البعض أن الميثاق يحرم الحرب بمعناها الفني أو القانوني ، ولكنه لم يحرم الالتجاء الي القوة ، مع أنها في كثير من الأحوال تشمل أنواعا من العنف لا يميزها من الحرب الا عدم

---

(١) يرجع الفضل فى ابرام ميثاق بريان - كيلوج الى وزير الخارجية الفرنسى ، الذى توجه بنداء الى شعب الولايات المتحدة الأمريكية ، ثم أعقبه بخطاب موجه الى كليوج Kellog وزير للخارجية الأمريكى ، وذلك فى يونيو سنة ١٩٢٧ ، يعرض عليه فيه أبرام معاهدة بين فرنسا والولايات المتحدة ، تعلنان فيها أستنكارهما للالتجاء الى الحرب ، ونبذهما لها فى علاقلتهما المتبادلة و ويفرض عليها حل جميع المنازعات أو المشاكل التى قد تنشب بين الدولتين بالأساليب السلمية ، وقد لقيت هذه الفكرة قبولا لدى المسئولين فى الولايات المتحدة الأمريكية ، واقترحت بدورها تعميما لفائدة مثل هذه المعاهدة أن تبرم بين دول متعددة ، ثم جرى الاتفاق على عرض مشروع المعاهدة - التى أتفقا على صياغتها - على انجلترا وأيطاليا والمانيا واليابان ، وقد وافقت تلك الدول على الدعوة مع ابداء ما عن لها من تحفظات.

أنظر فى تفصيلات ذلك محمود سامى جنينه - المرجع السابق الأشار اليه ص ١٨ .

(٢) أنظر فى دراسة الميثاق - محمود سامى جنينه - المرجع السابق ص ٩١ وما بعدها . فيبرج . الدراسة السابق الأشارة اليها ص ٤٣ وما بعدها .

توافر الجانب المعنوي ، مع أن رغبة العالم ليست في القضاء علي الحرب فحسب ، بل وفي القضاء علي أعمال العنف واراقة الدماء بين الشعوب [١].

٢٣٩ - ولقد كان من المؤسف حقا كما لاحظ الأستاذ فيبرج أن الميثاق لم ينطو علي إقامة نظام لرقابة تنفيذ نصوصه ، وجهة يناط بها تقرير وقوع مخالفة أو انتهاك للمادة الأولي من الميثاق وما إذا كانت شروط حالة الدفاع الشرعى متوافرة أم لا [٢].

وفوق هذا وذاك فقد انتقد ميثاق باريس لأنه حين حرم الحرب كوسيلة من وسائل فض المنازعات لم يضع تنظيما لفض المنازعات بالطرق السلمية ، ولم يفرض على الدول واجب قبول الحلول التى يمكن أن تؤدى إليها تلك الطرق السلمية [٣].

خامسا - ميثاق الأمم المتحدة :

٢٤٠ - على أن هذه المحاولات جميعا ذهبت أدراج الرياح عندما عصفت بها تلك الريح العاتية التى أشعلت الحرب العالمية الثانية . وعندما خيمت سحب اليأس والدمار ، والذى جلبته تلك الحرب الطاحنة الضروس أدرك العالم من جديد أهمية العمل على منع الحروب ، والقضاء على حق الدول فى شنها وتطلعت شعوب العالم وهى بعد ترزح تحت عبء أهوال الحرب الثقيل الى عهد جديد يسوده الوئام والسلام بين مختلف شعوب العالم [٤].

---

(١) أنظر فى هذا المعنى محمود سامى جنينه - المرجع السابق الأشارة اليه ص ٢٠ .

(٢) أنظر فى هذا المعنى فيبرج - الدراسة السابق الأشارة اليها ص ٥٠ وغنى عن الايضاح أن ميثاق بريان - كليوج لم يكن ينطوى على تحريم حق كل دولة فى الدفاع الشرعى .

أنظر ما جاء بمذكرة لوزير الخارجية الأمريكى - كليوج - حول هذا المعنى - فيبرج - المرجع السابق ص ٤٦ .

(٣) وتجدر الإشارة الي ماأبدته الدول التي وقعت ميثاق بريان - كيلوج من تحفظات كان أهمها بصفة عامة .

١ - أن الميثاق لا يلزم الدولة الا في علاقاتها مع دولة أو دول من تلك التي انضمت الي الميثاق.

٢ - أن الميثاق لا يؤثر في حق الدولة في الدخول في اجراء مشترك طبقا للمادة ١٦ من العهد، لاجبار دولة خرجت علي نصوص معينة منه علي القيام بواجباتها .

٣ - أن اخلال دولة بنصوصه يجعل الدول الأخري في حل من الإلتزام به قبل الدول المخلة .

٤ - أن الميثاق لا يقيد حق الدفاع الشرعي عن النفس .

وكانت المملكة المتحدة قد ذهبت الي حد ابداء تحفظ احتفظت لنفسها بموجبه « بحريتها في العمل في المناطق التي لها فيها مصلحة حيوية » .

انظر في تفصيلات ذلك محمود سامي جنينه - المرجع السابق ص ٢٢ ومابعدها .

(٤) وتجدر الإشارة الي ما جاء بالفقرة الثامنة من ميثاق الأطلنطي - ١٤ أغسطس ١٩٤١ .

٢٤١ - ومن هنا عنى واضعو ميثاق الأمم المتحدة فى سنة ١٩٤٥ بالنص صراحة على تحريم استعمال القوة فى العلاقات الدولية ، فعبرت ديباجة الميثاق عن هذا المعنى عندما قررت « نحن شعوب الأمم المتحدة ، وقد آلينا على أنفسنا أن ننقذ الأجيال المقبلة من ويلات الحرب التى فى خلال جيل واحد جلبت على الانسانية مرتين أحزانا يعجز عنها الوصف . . وفى سبيل هذه الغايات اعتزمنا أن نأخذ أنفسنا بالتسامح ، وأن نعيش معا فى سلام وحسن جوار . . . ».

وجاء بالمادة الأولى من الميثاق أن « مقاصد الأمم المتحدة هى أولا حفظ السلم والأمن الدولى » . ونصت المادة الثانية فى فقرتها الرابعة على أن « يمتنع أعضاء الهيئة جميعا فى علاقاتهم الدولية عن أن يهددوا بالقوة أن يستخدمونها ضد سلامة الأراضى أو الاستقلال السياسى لأية دولة أو على أى وجه آخر لايتفق ومقاصد الأمم المتحدة ».

كما نصت الفقرة السادسة من هذه المادة على أن « تعمل الهيئة على أن تسير الدول غير الأعضاء فيها على هذه المبادىء بقدر ماتقتضيه ضرورة حفظ السلم والأمن الدولى » .

٢٤٢ - ومن ناحية أخرى أقام ميثاق الأمم المتحدة نظاما متكاملا لحل المنازعات الدولية ، بالوسائل السلمية ، وذلك فى الفصل السادس من الميثاق[١]. كما جعل الباب السابع من الميثاق وقفا على تحديد الأعمال الواجب اتخاذها من جانب مجلس الأمن ، فى حالات تهديد السلم والاخلال به ووقوع العدوان[٢].

٢٤٣ - ولعل أهم مانستطيع أن نلاحظه بصدد موقف ميثاق الأمم المتحدة فيما يتعلق بحق الدولة فى شن الحرب هو انطلاقه من نقطة بداية واضحة مؤداها التسليم بالقضاء على حق الدولة فى شن الحرب فى مفهومها القانونى التقليدى ، فالميثاق يتحدث عن تحريم اللجوء الى استخدام القوة فى العلاقات الدولية .

"Ils ont la conviction que toutes les nations du monde, tant pour des raisons d'ordre pratique que d'ordre spiritule devront renoncer finalmente `a l'usage de la force".

كما جاء بالفقرة الرابعة من الفصل الثاني من مقترحات دمبرتن أوكس

" Tous les members de l'organisation s'abstiendront, dans leurs relations internationales de recour à la menace ou à l'emploi de la force d'une maniére incompatible avec les fins de l'organisation"

انظر فيبرج - الدراسة السابق الإشارة إليها ص ٥٩ ، ٦٠ .

(١) انظر مايلي بالمبحث الثاني من هذا الفصل .

(٢) انظر مايلي بالمبحث الثاني من هذا الفصل .

لقد نبذت الدول بموجب ميثاق باريس (بريان - كيلوج) استخدام الحرب كوسيلة من وسائل تنفيذ سياساتها القومية ، ثم جاء ميثاق الأمم المتحدة ليحرم استخدام القوة حتى فى تلك الحالات التى لا يشكل استخدامها فيه حربا بالمعنى القانونى التقليدى . بيد أن ذلك لايعنى أن الميثاق قد قضى تماما على كل أحوال استخدام القوة فى اطار العلاقات الدولية ، فمازال من التصور قانونا فى ظل ميثاق الأمم المتحدة قيام بعض الحالات التى يعد استخدام القوة فيها أمرا مشروعا وتعد بمثابة استثناءات على الأصل العام .

وأهم تلك الأحوال :

٢٤٤ - ١ - حق الدفاع الشرعى ، فقد كان من البديهى أن تحتفظ الدول لنفسها بمقتضى المادة ٥١ من الميثاق بحقها الطبيعى فى الدفاع عن النفس وذلك عن طريق رد العدوان الذى يقع عليها . وقد نصت تلك المادة على أنه « ليس فى هذا الميثاق مايضعف أو ينقص الحق الطبيعى للدول فرادى أو جماعات فى الدفاع عن أنفسهم اذا اعتدت قوة مسلحة على أحد أعضاء « الأمم المتحدة » وذلك الى أن يتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة لحفظ السلم والأمن الدولي ، والتدابير التي اتخذها الأعضاء استعمالا لحق الدفاع عن النفس تبلغ الي المجلس فورا ، ولا تؤثر تلك التدابير بأي حال فيما للمجلس - بمقتضي سلطته ،مسئولياته المستمدة من أحكام هذا الميثاق - من الحق في أن يتخذ في أي وقت ما يري ضرورة لاتخاذه من الأعمال لحفظ السلم والأمن الدولي ، واعادته الي نصابه[1].

٢ - اذا استغل أحد الأعضاء الدائمين في مجلس الأمن حقه في الاعتراض وعجز مجلس الأمن عن اتخاذ أي قرار بصدد نزاع مسلح .

٣ - جاء بالمادة ٤٢ من الميثاق أنه « اذا رأي مجلس الأمن أن التدابير المنصوص عليها في المادة ٤١ لا تفي بالغرض أو ثبت أنها لم تف به ، جاز له أن يتخذ بطريق القوات الجوية والبحرية والبرية من الأعمال ما يلزم لحفظ السلم والأمن الدولي أو لاعادته الي نصابه. ويجوز أن تتناول هذه الأعمال المظاهرات والحصر والعمليات الأخري بطريق القوات الجوية أو البحرية أو البرية التابعة لأعضاء « الأمم المتحدة » .

---

(١) أنظر فى مفهوم حق الدفاع الشرعى والحدود والضوابط التى تحكم ممارسته ، الأستاذة الدكتورة الدكتورة عائشة راتب فى مؤلفها بعض الجوانب القانونية للنزاع العربى الاسرائيلى - المرجع السابق الاشارة اليه ص ٧٣ وما بعدها .

٤ - استثنى الميثاق بموجب المادتين ٥٣ ، ١٠٧ الاجراءات الحربية التى تتخذ ضد الدول التى كانت من الأعداء فى الحرب العالمية الثانية (وهى ألمانيا وايطاليا واليابان ، والدول التى كانت شريكة لها في الحرب) من الأحكام الخاصة بتحريم استخدام القوة في العلاقات الدولية .

٢٤٥ - وهكذا يمكن القول بأن الدول في ظل المجتمع الدولي المنظم المعاصر ، لم تعد تملك - من حيث المبدأ العام - ذلك الحق المطلق الذي كانت تملكه في ظل مجتمع الدول ، في شن الحرب ضد غيرها من الدول ، والذى كانت تعتبره لصيقا الى أبعد الحدود بمبدأ السيادة ، وتنظر اليه نظرة التقديس .

ولا شك أن القضاء على حق الدولة المطلق فى شن الحرب يعد من أهم مظاهر خضوع الدول للقانون، ولا يقدح فى هذا القول ما يعرفه عالم اليوم من مظاهر عديدة لاستخدام القوة المسلحة فى العلاقات الدولية ، فالملاحظ أن الدول تعمد فى تلك الحالات الى التمسح بأحد الاستثناءات الواردة على المبدأ ، وخاصة الدفاع الشرعى ، حيث تجرى الدول عادة على الادعاء بأنها انما تستخدم القوة فى اطار حقها المشروع للدفاع عن النفس .

وأيا ما كان الأمر فان القضاء على حق الدولة فى شن الحرب ، واستقرار مبدأ تحريم الحرب فى العلاقات الدولية ، قد أفسح المجال لنشوء ما يعرف بنظرية النزاع المسلح Armed Conflict، تلك النظرية التى تجعل الربط قائما ووثيقا بين اندلاع عمليات حربية وبين تطبيق قواعد قانون الحرب - بمعنى القواعد التى تحكم سير العمليات الحربية - وقد كان من حسن الطالع أن يرتبط ظهور هذه النظرية الحديثة بالرغبة فى العمل على انماء وتطوير القانون الذى يحكم تلك النزاعات المسلحة ، وبروز الرغبة فى ابراز الطابع الانسانى لذلك القانون ، حتى أصبح يطلق عليه اليوم القانون الدولى الانساني[1].

المبحث الثانى
تسوية المنازعات الدولية
بالوسائل السلمية

٢٤٦ - لئن كان أهم مظاهر خضوع الدول للقانون فى ظل المجتمع الدولى المعاصر هو القضاء على حق الدولة المطلق فى شن الحرب ، فان مما يرتبط بذلك المبدأ أشد الارتباط مبدأ وجوب تسوية

---

(١) انظر فى تفصيلات ذلك : صلاح الدين عامر .
مقدمة لدراسة قانون النزاعات المسلحة - المرجع السابق الاشارة اليه .

المنازعات الدولية بالوسائل السلمية ، ذلك أنه من المنطقى ومن الطبيعى لضمان فعالية تحريم استخدام القوة فى العلاقات الدولية لفض ما قد ينشب بين الدول من نزاعات ، هو تأمين الوسائل والأساليب التى تكفل تسوية تلك النزاعات على نحو سلمى ، ولقد كان من بين الانتقادات التى وجهت الى ميثاق بريان - كيلوج (ميثاق باريس ١٩٢٨) أنه فى الوقت الذى أورد المبدأ الأول قصر تماما فى مجال تأمين الطرق الفعالة التى تكفل تسوية المنازعات الدولية تسوية سلمية[١].

٢٤٧ - وعلى الرغم من أن القانون الدولى التقليدى كان يعرف منذ وقت بعيد عددا من الوسائل والأساليب الخاصة بتسوية المنازعات الدولية تسوية سلمية ، كالتفاوض ، والمساعى الحميدة ، والوساطة ، والتوفيق ، ولجان التحقيق ، والتحكيم ، فان الاتجاه نحو تنظيم المجتمع الدولى تنظيما قانونيا ، والعمل على اخضاع أشخاصه - الدول بصفة أساسية - لحكم القانون ، قد فرض بالضرورة تقرير مبدأ وجوب تسوية المنازعات الدولية بالوسائل والأساليب السلمية . وبعد أن كانت الوسائل التقليدية لتسوية المنازعات الدولية بالوسائل السلمية ذات طابع اختيارى ، فى ظل مجتمع الدول . أما مع بروز المجتمع الدولى ، والاحساس بأن العالم فى مجموعة قد بات يشكل مجتمعا انسانيا حقيقيا ، يتعين العمل على تنظيمه لصالح الجنس البشرى فى مجموعة ، وذلك دون الاخلال أو المساس بالتصور القانونى للدولة ، ولمبدأ السيادة . فان الهيئات الدولية التى أقيمت فى اطار البنيان التنظيمى لهذا المجتمع الدولى ، قد رسم لها دورا فى مجال العمل على تسوية المنازعات الدولية بالوسائل السلمية ، وخاصة اذا ما لاح أن تلك المنازعات يمكن أن تخل بالسلم والأمن الدوليين .

٢٤٨ - ومن هنا فقد جاء قانون التنظيم الدولى ليقدم مساهمته المتميزة فى مجال تسوية المنازعات الدولية بالوسائل السلمية ، وقد باتت هى السبيل الوحيد المتاح لتسوية تلك المنازعات بعد القضاء على حق الدولة فى شن الحرب ، وتحريم استخدام القوة فى العلاقات الدولية ، وفى ظل ذلك القانون أيضا نشأت الأشكال الأولى للقضاء الدولى .

٢٤٩ - ولعل مما تجدر ملاحظته فى هذا الصدد أن مؤتمرات لاهاى فى عامى ١٨٩٩ ، ١٩٠٧ ، والتى تعد كما سبقت الاشارة مرحلة هامة من مراحل التنظيم الدولى ، قد أفردت اهتماما كبيرا لوسائل تسوية المنازعات الدولية بالوسائل السلمية ، وخاصة التحكيم الدولى ، وعرفت تلك المؤتمرات

---

(١) ولعل مما يغفر لواضعى ميثاق بريان - كيلوج ذلك النقص والقصور ، حقيقة أن الميثاق قد ولد فى ظل عصبة الأمم التى انطوى عهدها على بعض الوسائل الخاصة بتسوية المنازعات الدولية بالوسائل السلمية . أنظر ما يلى فقرة ٣٢٥ .

محاولة لجعل اللجوء الى التحكيم الدولى اجباريا ، ولكنها أثارت الاعتراضات[1]. وقد أسفرت هذه المؤتمرات عن توقيع اتفاقيتين للتسوية السلمية للمنازعات الدولية ، الأولى فى عام ١٨٩٩ ، والثانية فى عام ١٩٠٧ . وقد كان لهذه المؤتمرات الفضل فى صياغة مبدأ اللجوء الى التحكيم فى اتفاقية دولية مع وضع تنظيم شامل لاجراءاته ، وقد أدى ذلك الى عقد عدد كبير من معاهدات التحكيم الدائمة[2].

٢٥ - ولا شك أن نجاح عصبة الأمم بعد قيامها فى انشاء أول محكمة عدل دولية فى عام ١٩٢٠ يعد تقدما كبيرا فى مجال الوسائل السلمية لتسوية المنازعات الدولية ، وكان يكشف عن خطوة هامة فى سبيل استكمال البنيان التنظيمى للمجتمع الدولى ، وذلك على الرغم من كل ما يمكن أن يثار من انتقادات حول نظام المحكمة الدائمة للعدل الدولى ، أو محكمة العدل الدولية ، التى خلفتها فى أعقاب قيام هيئة الأمم المتحدة فى عام ١٩٤٥ - والتى اعتبر نظامها الأساسى جزءا لا يتجزأ من الأمم المتحدة - وخاصة فيما يتعلق بأن الولاية القضائية لهاتين المحكمتين اختيارية من حيث الأصل العام ، أى لا يجوز أن ترفع أمامها الدعوى الا باتفاق طرفى النزاع ، فيما عدا الحالات التى تقبل فيها الدولة الاختصاص الاجبارى للمحكمة طبقا لنص المادة ٢/٣٦ من النظام الأساسى للمحكمة ، فإن النجاح فى إقامة هذا الشكل من أشكال القضاء الدولى يعبر بغير أدنى شك عن مرحلة جديدة من مراحل التطور التنظيمى للمجتمع الدولى المعاصر . ويكشف عن الرغبة فى دعم الامكانيات والوسائل السلمية المتاحة فى ظل التنظيم الدولى المعاصر من أجل التوصل إلى تسوية المنازعات الدولية تسوية سلمية .

وسوف نعرض - بايجاز - فيما يلى لوسائل التسوية السلمية للمنازعات فى ظل عصبة الأمم ثم فى ظل الأمم المتحدة ، ثم نشير فى نهاية المطاف إلى دور المنظمات الدولية الاقليمية فى هذا المجال .

---

(١) وخاصة من جانب المانيا التى رأت أن معاهدة بهذا الشكل لن تكون ذات فعالية بسبب كثرة التحفظات التي قد تبدي من ناحية ، والخلافات التي قد تحدث حول ابرام اتفاق التحكيم Le Compromis من ناحية أخرى .

أنظر في تفصيلات ذلك الأستاذ الدكتور ابراهيم محمد العنانى . اللجوء إلى التحكيم الدولى . القاهرة ، دار الفكر العربى - ١٩٧٣ ، ص ١٥ - ١٦ .

(٢) كما وضعت هيكل محكمة تحكيم عليا دائمة ، لا تملك من صفة الدوام الا الاسم ، إذ أنها في الحقيقة ليست إلا قائمة لأسماء محكمين . المرجع السابق ص ١٦ .

أولا - في ظل عصبة الأمم :

٢٥١ - وردت الاشارة فى الفقرة الأولى من المادة ١٣ من عهد عصبة الأمم إلى إتفاق أعضاء العصبة على عرض أى نزاع على التحكيم أو القضاء إذا ما رأوا أنه قابل للتسوية بطريق التحكيم أو القضاء ، ولم تتم تسويته بالطرق الديبلوماسية . ومن الواضح أن النص لا ينطوى على الزام باللجوء إلى التحكيم أو القضاء حيث تجنب واضعو العهد فكرة اللجوء الالزامى إلى التحكيم نظرا للاعتراضات التى وجهت اليها فى مؤتمرات لاهاى[١]. وقد أشارت المادة ١٥ من عهد العصبة إلى الوسائل التقليدية لتسوية المنازعات الدولية ، كالتحقيق والوساطة والتوفيق ، والمتتبع للممارسة الدولية فى اطار عصبة الأمم يلاحظ أن العصبة قد اعتمدت على عنصرين رئيسيين فى تسوية المنازعات الدولية التى عرضت عليها ، وهما عنصر الوقت ، حيث يؤدى مرور الوقت إلى تهدئة الخواطر الثائرة ، ويهيىء المجال لامكان التوصل إلى تسوية يقبل بها أطراف النزاع ، كما عولت العصبة على الرأى العالم العالمى ، ومن هنا فقد كانت العصبة تدرج النزاع فى جدول أعمال المجلس أو الجمعية لفترة من الوقت ، وكان مجلس العصبة يحرص على جعل جلساته سرية لكى يعطى الحرية للأعضاء فى التعبير عن أرائهم بينما يحاول بالأساليب الديبلوماسية احتواء النزاع وتقريب شقة الخلاف بين الأطراف[٢] .

وقد نجحت العصبة فى تسوية عدد من المنازعات الدولية فى مقدمتها النزاع السويدى - الفنلندى فى عام ١٩٢٣ حول جزر أولند[٣] ، والنزاع بين اليونان وبلغاريا فى عام ١٩٢٦ ، والنزاع اليوغوسلافى - المجرى فى عام ١٩٣٤ . بينما فشلت العصبة فى تسوية عدد آخر من المنازعات الدولية ، كما أن نهايات عهد العصبة قد عرفت ادعاءات عدد من الدول الكبرى لتوسعات اقليمية ، استخدمت القوة المسلحة لتحقيقها ، وهو ما أدى إلى إنهاء دور العصبة من الناحية الواقعية فى تسوية المنازعات الدولية بالأساليب السلمية [٤].

---

(١) أنظر في هذا المعني الأستاذ الدكتور ابراهيم العناني - المرجع السابق الاشارة اليه ص ١٧ .

(٢) أنظر في تفصيلات ذلك

Murty, B.S.
Settlement of Disputes in: Manual of public International Law by Max Sorensen. London-New York 1968. pp. 717-718.

(٣) أنظر ما تقدم فقرة ١٧٥ .

(٤) أنظر في تفصيلات ذلك Murty المرجع السابق ص ٧١٨ .

ثانيا : في ظل ميثاق الأمم المتحدة :

٢٥٢ - لا ريب أن الأمم المتحدة تعد ذروة التطور فى مجال التنظيم الدولى ، ومن هنا فقد كان طبيعيا أن ينطلق ميثاق الأمم المتحدة من بداية بالغة الوضوح فيما يتعلق بتحريم استخدام القوة أو التهديد بها ، وأن يرتبط بتلك البداية التأكيد على ضرورة تسوية المنازعات الدولية بالوسائل السلمية، لكيلا يتعرض السلم والأمن الدوليين لخطر يحول تلك المنازعات إلى منازعات تستخدم فيها القوة المسلحة على نحو يخل بالسلم والأمن الدوليين، ويتعارض مع أهداف الأمم المتحدة ومبادئها الرئيسية. ومن هنا فقد جرى النص فى الفقرة الثالثة من المادة الثانية على أن « يفض جميع أعضاء الهيئة منازعاتهم الدولية بالوسائل السلمية على وجه لا يجعل السلم والأمن والعدل الدولى عرضة للخطر » .

وأفرد الميثاق الفصل السادس بأكمله لحل المنازعات الدولية بالوسائل والأساليب السلمية ، واستهل ذلك الفصل بالمادة الثالثة والثلاثون التى أوردت التزاما على الدول الأعضاء بوجوب العمل على حل منازعاتهم - التى يمكن أن يؤدى استمرارها إلى الاخلال بالسلم والأمن الدوليين - حلا سلميا ، حيث جاء بفقرتها الأولى « يجب على أطراف أى نزاع من شأن استمراره أن يعرض حفظ السلم والأمن الدولى للخطر أن يلتمسوا حله باديء ذى بطريق المفاوضة والتحقيق والوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية ، أو أن يلجأوا إلى الوكالات والتنظيمات الاقليمية أو غيرها من الوسائل السلمية التى يقع عليها اختيارها » .

٢٥٣ - وقد انطوت نصوص ميثاق الأمم المتحدة على تفصيل لدور مجلس الأمن والجمعية العامة - بصفة خاصة - فى حل المنازعات الدولية التى يمكن أن تنشأ بين الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة ، وإنما جعلت لكل دولة ليست عضوا فى « الأمم المتحدة » أن تنبه مجلس الأمن أو الجمعية العامة إلى أى نزاع تكون طرفا فيه إذا كانت تقبل مقدما فى خصوص هذا النزاع التزامات الحل السلمى المنصوص عليها بالميثاق (المادة ٣٥ / ٢) .

ولما كنا سوف نعود فى الجزء الثانى من هذا المؤلف لدراسة دور مجلس الأمن والجمعية العامة فى حل المنازعات الدولية بالوسائل السلمية فحسبنا أن نشير هنا إلى المبدأ العام فى ظل ميثاق الأمم المتحدة ألا وهو التزام الدول أعضاء المجتمع الدولى بالعمل على تسوية كافة المنازعات التى يمكن أن تنشأ فيما بينهم - والتى يمكن أن يؤدى استمرارها إلى الاخلال بالسلم والأمن الدوليين - بالوسائل السلمية .

والواقع أن الأمم المتحدة قد بذلت الكثير من الجهود فى مجال العمل على تسوية المنازعات الدولية بالوسائل والأساليب السلمية ، وصادفت النجاح فى بعض الأحيان ، والاخفاق فى أحيان أخرى ، وهو الأمر الذى سوف نعود إليه تفصيلا فى الجزء الثانى من هذا المؤلف عند تقويمنا لدور الأمم المتحدة فى ميدان حفظ السلم والأمن الدوليين .

ثالثا : دور المنظمات الاقليمية :

٢٥٤ - أفرد ميثاق الأمم المتحدة فصلا خاصا للمنظمات الاقليمية هو الفصل الثامن ، الذى أشار فى الفقرة الأولى من المادة الثانية والخمسين الى أنه « ليس فى هذا الميثاق ما يحول دون قيام تنظيمات أو وكالات اقليمية تعالج من الأمور المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدولى ما يكون العمل الاقليمى صالحا فيها ومناسبا ما دامت هذه التنظيمات أو الوكالات الاقليمية ونشاطها متلائمة مع مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها » .

وحث الميثاق أعضاء الأمم المتحدة ، الذين يتمتعون بعضوية مثل هذه المنظمات الدولية ، على وجوب بذل كل جهد ، لتدبير الحل السلمى للمنازعات المحلية ، عن طريق هذه المنظمات الاقليمية أو بواسطة هذه الوكالات الاقليمية ، وذلك قبل عرضها على مجلس الأمن (مادة ٢/٥٢) . بل ان الفقرة الثالثة من ذات المادة (مادة ٥٢) قد أوجبت على مجلس الأمن أن يشجع على الاستكثار من الحل السلمى لهذه المنازعات المحلية بطريق هذه التنظيمات الاقليمية بطلب من الدول التى يعنيها الأمر أو بالاحالة عليها من جانب المجلس (مجلس الأمن) .

٢٥٥ - وقد سبقت لنا الاشارة الى أهمية الدور الذى تلعبه المنظمات الدولية الاقليمية ، التى تقوم فى اطار الجماعات الدولية المختلفة ، وخاصة فى ميدان العمل على تسوية المنازعات التى تقوم بين الدول أعضاء تلك الجماعات ، وذلك نظرا لما يتوافر لهذه المنظمات الاقليمية من فهم عميق لكافة الظروف المحيطة بالنزاع وأطرافه وللاعتبارات النفسية الملابسة له ، وهو ما يجعلها أكثر قدرة على الاسهام فى تسوية تلك المنازعات بالوسائل السلمية .

٢٥٦ - والنظرة العابرة لمواثيق المنظمات الدولية الاقليمية تكشف عن مدى اهتمام تلك المنظمات بالتسوية السلمية للمنازعات الدولية التى يمكن أن تثور بين أعضائها ، وصولا الى استتباب السلم والأمن فى ربوع المنطقة التى تعمل المنظمة الاقليمية فى اطارها ، وحسبنا أن نشير هنا الى نص المادة الخامسة من ميثاق جامعة الدول العربية الذى جاء به « لا يجوز الالتجاء الى القوة

لفض المنازعات بين دولتين أو أكثر من دول الجامعة ، فاذا نشب بينهما خلاف لا يتعلق باستقلال الدولة أو سيادتها أو سلامة أراضيها ولجأ المتنازعون الى المجلس لفض هذا الخلاف كان قراره عندئذ نافذا وملزما .

وفى هذه الحالة لا يكون للدول التى وقع بينها الخلاف الاشتراك فى مداولات المجلس وقراراته .

ويتوسط المجلس فى الخلاف الذى يخشى منه وقوع حرب بين دولة من دول الجامعة وبين أية دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها للتوفيق بينها .

وتصدر قرارات التحكيم والقرارات الخاصة بالتوسط بأغلبية الآراء » .

٢٥٧ - ولعل من المناسب أن نشير هنا أيضا الى ميثاق منظمة الوحدة الافريقية الذى أشار الى أن واحدا من أهداف المنظمة هو العمل على تسوية المنازعات عن طريق التفاوض والوساطة والتوفيق أو التحكيم ، كما أشار الميثاق الى وجوب انشاء لجنة للوساطة والتوفيق والتحكيم ، وقد تم اقرار البروتوكول الخاص بانشاء هذه اللجنة فى القاهرة فى عام ١٩٦٤ . وتتكون هذه اللجنة من ٢١ عضوا تقوم المنظمة بانتخابهم ، كما يجرى أيضا انتخاب رئيس ونائبين للرئيس لهذه اللجنة . ويمكن باتفاق الطرفين أن يعين الرئيس لجنة للوساطة أو هيئة للتوفيق لمساعدة أطراف النزاع فى التوصل إلى تسويته تسوية سلمية ، كما يمكن للأطراف الاتفاق على عرض نزاعهم على هيئة تحكيم . وفى حالة عدم اتفاق الأطراف المعنية يمكن لأى منهم أن يعرض النزاع على الجمعية أو المجلس ، وقد لعبت منظمة الوحدة الأفريقية فى الآونة الأخيرة دورا بارزا فى تسوية بعض المنازعات التى شهدتها القارة الأفريقية تسوية سلمية .

المبحث الثالث

التضامن في مواجهة العدوان

٢٥٨ - إذا كان الارتباط قائما ووثيقا بين مبدأ تحريم استخدام القوة أو التهديد باستخدامها فى العلاقات الدولية وبين مبدأ وجوب تسوية المنازعات الدولية بالوسائل والأساليب السلمية ، فإن من المنطقى ومن الطبيعى أن يرتبط بهذين المبدأين مبدأ ثالث ، يتعلق بتلك الأحوال التى لا يجرى فيها الالتزام بأحد المبدأين أو بهما معا . فحيثما يحدث من جانب بعض الدول نوع من الخروج على الالتزام بوجوب عدم استخدام القوة أو التهديد بها ، أو حيثما لا يتم الالتزام بمبدأ وجوب تسوية المنازعات الدولية بالوسائل والأساليب السلمية ، ويحدث من جانب بعض الدول انتهاك للقانون متمثلا فى

استخدام القوة خروجا على المبادئ الأساسية للتنظيم الدولى ، فان من المتعين على المجتمع المنظم أن يتصدى لمواجهة هذا الموقف ، وهذا التصدى يأخذ شكل مبدأ من المبادئ الأساسية التى يقوم عليها التنظيم الدولى ، ألا وهو مبدأ التضامن فى مواجهة العدوان .

٢٥٩ - ويعد مبدأ التضامن فى مواجهة العدوان من أقدم المبادئ الأساسية للتنظيم الدولى ، بل انه قد ارتبط بالمحاولات الأولى لاقامة شكل من اشكال التنظيم الدولى ، فلا يغرب عن البال أن الباعث المحرك وراء اقامة الوفاق الأوربى - الذى يمكن اعتباره من المحاولات الأولى للتنظيم الدولى فى العصور الحديثة - كان يكمن فى محاولة وضع حد للتوسع الاقليمى من جانب بعض الدول الأوربية الكبرى عن طريق استخدام القوة ، واقامة نوع من توازن القوى .

والمتأمل لمسيرة التنظيم الدولى يلاحظ على الفور أن مبدأ التضامن فى مواجهة الخروج على بعض المبادئ الأساسية كان يمثل جانبا هاما من جوانب أى تنظيم يستهدف التوصل الى عالم منظم ، ذلك أن اعلان عدم مشروعية استخدام القوة فى العلاقات الدولية ، والتأكد على مبدأ وجوب حل المنازعات الدولية بالوسائل السلمية لا يمكن أن تؤتى ثمارها ، الا فى ظل نظام للأمن ، يتحمل المجتمع الدولى المنظم فى ظله مسئولية حماية كل عضو من أعضائه ، والسهر على أمنه ضد الاعتداء ، وهو ما يطلق عليه نظام الأمن الجماعي(١).

---

(١) يعدد البعض مقومات نظام الامن الجماعى على النحو التالى :

١ - أن يجهز على نحو يمكنه من أن يقدم الوسائل السلمية المناسبة اذا ما ثار خلاف بين أعضائه .

٢ - الا يكون موجها ضد دولة بعينها والا كان بمثابة نوع من التحالف ومن ثم فان الصورة المثالية للامن الجماعى انما تتحقق اذا شمل كافة الدول أعضاء المجتمع الدولى .

٣ - أن ينظم على نحو يسمح باعادة ترتيب المراكز حتى لا يبقى منها ما أصبح حائرا أو غدا لا يعكس توزيع القوة داخل المجتمع الدولى على نحو سليم . وذلك طبعا على فرض أن التنظيم الدولى لا يستهدف الحفاظ على حالة معينة Status quo وهذه السمة هى التى يطلق عليها « التغيير السلمى » .

٤ - أن يكون قويا قادرا على مقاومة الدولة التى لا تحترم الوضع القائم . وتبعا فانه يجب أن يزود بالجزاءات التى تكفل له الضرب على يد من يحاول تهديد القواعد التى رسمها للامن الجماعى .

أنظر الاستاذ الدكتور محمد طلعت الغنيمى - الغنيمى الوجيز فى التنظيم الدولى - المرجع السابق الاشارة اليه ص ٣٢ ، ٣٣ .

٢٦٠ - ولعل تعبير التضامن فى مواجهة العدوان أكثر دقة وتواؤما مع معطيات الواقع الدولى المعاصر ، وأدنى الى تجنب ما يتداعى الى الذهن عادة عند سماع اصطلاح الأمن الجماعى من أفكار تتعلق بفكرة الحكومة العالمية ، والتى ما زالت أملا يداعب خيال الفلاسفة والحالمين من المفكرين .

والواقع من الأمر أن مبدأ التضامن فى مواجهة العدوان ليس الا وجها من أوجه تطور ونمو فكرة المجتمع الدولى كمجتمع حقيقى ، وتجاوز مرحلة مجتمع الدول ، فكما هو الشأن فى المجتمعات الداخلية ، حيث يظهر التضامن الاجتماعى فى مواجهة الأخطار التى تجابه المجتمع ، وتهدد أمنه وسلامته ، سواء على الصعيد الداخلى أو فى مواجهة الدول الأجنبية ، فان هذا المفهوم للتضامن يظهر أيضا فى المجتمع الدولى ، حيثما تحدق به الأخطار التى تتهدد كيانه أو بنيانه التنظيمى ، ولا شك أن استخدام القوة هو أخطر ما يمكن أن يواجهه المجتمع الدولى المعاصر ، ومن هنا فقد كان من الطبيعى أن يجرى التعبير عن نوع من التضامن الاجتماعى الدولى فى مواجهة مثل هذا الخطر[1].

ومن هنا فاننا لا نعدو الحقيقة اذا كنا نلاحظ أن مبدأ التضامن فى مواجهة العدوان كان واحدا من المحاور التى يقوم عليها بنيان التنظيم الدولى المعاصر ، ذلك أن التنظيم الدولى لم ينشأ الا بعد أن تبلورت فكرة المجتمع نتيجة لمجموعة من العوامل والمقومات على النحو الذى سبق لنا بيانه ، وكان من الطبيعى أن يجرى التعبير فى اطاره عن نوع من التضامن الاجتماعى الذى يستهدف حفظ مقوماته الأساسية ، وبصفة خاصة فى مواجهة الاخلال بالسلم والأمن الدولى نتيجة لوقوع عدوان[2].

٢٦١ - واذا كنا سوف نعود فى الجزء الثانى من هذا المؤلف الى دراسة السلطات التى يخولها ميثاق الأمم المتحدة لمجلس الأمن فى مجال العمل لمواجهة مثل تلك الأحوال ، ولبيان ما يتخذه المجلس من الأعمال فى حالات تهديد السلم والاخلال به ووقوع العدوان ، فحسبنا أن نكتفى هنا

---

(١) والقياس هنا مع الفارق ، ذلك أن المجتمع الدولى لم يصل الى درجة من التماسك والتجانس والوحدة تماثل تلك التى وصلت اليها المجتمعات الوطنية .

(٢) يذهب البعض الى عكس هذا الرأى
أنظر

De Visscher, charles.

Théories et Réalités en Droit International Public. Paris - 1970 - A - Pédone. quatriéme éd. P. 112.

ونحن من جانبنا وان كنا نسلم بأن التضامن الدولى فى المجالات الاجتماعية والاقتصادية أشد بروزا على الصعيد الدولى فاننا لا نستطيع التسليم بهذه الوجهة من النظر على اطلاقها . ولعل هذه النظرة كانت تتفق مع الوضع الذى كان قائما فى ظل القانون الدولى التقليدى ، الذى كان يسلم للدولة بالحق المطلق فى شن الحرب .

بالقاء الضوء على فلسفة التضامن فى مواجهة العدوان ، فى ظل عهد عصبة الأمم ، وميثاق الأمم المتحدة ، والكيفية التى جرى التعبير بها عن هذه الفلسفة .

في عهد عصبة الامم :

٢٦٢ - على الرغم من أن عهد عصبة الأمم لم ينطو على تحريم الحرب تحريما كاملا ، فانه قد عبر تعبيرا واضحا وقاطعا عن مفهوم مبدأ التضامن فى مواجهة العدوان ، ذلك أن المادة العاشرة من العهد قد ألقت على عاتق جميع الدول الأعضاء التزاما باحترام سلامة أقاليم جميع أعضاء العصبة واستقلالها السياسى حيث جاء بها « يتعهد أعضاء العصبة باحترام سلامة أقاليم جميع أعضاء العصبة واستقلالها السياسى القائم والمحافظة عليه ضد أى عدوان خارجي. وفى حالة وقوع عدوان من هذا النوع ، أو فى حالة وقوع تهديد أو حلول خطر هذا العدوان يشير المجلس بالوسائل التى يتم بها تنفيذ هذا الالتزام » .

وقد لاحظ البعض بحق أن هذا النص قد هيأ الأساس القانونى للعمل ضد الدول بالتجاوز ، واقترن بذلك الالتزام بوجوب تقديم المعونة لضحايا الاعتداء[1]. وجاءت المادة الحادية عشرة من العهد لتقدم لهذا التضامن أساسا وطيدا عندما قررت فى فقرتها الأولى «يعلن أعضاء العصبة بأن أى حرب أو تهديد بها سواء أكان أم لم يكن له تأثير مباشر فى أى عضو من أعضاء العصبة ، يعتبر مسألة تهم العصبة جميعها .. » .

٢٦٣ - وقد رسمت المادة السادسة عشرة من عهد العصبة أجلى معانى التضامن فى مواجهة العدوان ، وفصلت اجراءاته تفصيلا وافيا بنصها :

« ١ - اذا لجأ أى عضو من أعضاء العصبة الى الحرب مخالفا تعهداته وفقا للمواد ١٢، ١٣، ١٤، ١٥، فأنه يعتبر بفعله هذا ، أنه ارتكب فعلا من أفعال الحرب ضد جميع أعضاء العصبة ، الذين يتعهدون بأن يبادروا بأن يفرضوا عليه قطع العلاقات التجارية والمالية ، تحريم أى اتصال بين رعاياهم ورعايا الدول المخالفة للعهد ومنع أى اتصال مالى ، تجارى أو شخصى بين رعايا الدولة المخالفة للعهد ورعايا أية دولة أخرى ، سواء أكانت عضوا فى العصبة أم لم تكن كذلك .

٢ - وعلى المجلس فى هذه الحالة أن يقدم توصياته الى الحكومات المعنية بشأن القوات الحربية ، والبحرية والجوية الفعالة التى يساهم بها أعضاء العصبة فى القوات المسلحة التى تستخدم لحماية تعهدات العصبة .

---

(١) أنظر في هذا المعني أ . ل . كلود .
النظام الدولي والسلام العالمي - المرجع السابق الاشارة اليه ص

٣ - يوافق أعضاء العصبة أيضا ، على أن يقدموا العون المتبادل الواحد منهم للآخر فى التدابير المالية ، والاقتصادية التى تتخذ وفقا لهذه المادة ، بغية الاقلال الى الحد الأدنى للخسائر والمضايقات التى تنشأ عن هذه التدابير ، وعلى أن يقدموا العون المتبادل الواحد منهم للآخر فى مقاومة أى تدابير خاصة توجه ضد واحد منهم من قبل الدولة المخالفة للعهد ، وعلى أن يتخذوا الخطوات الضرورية لمنح المرور فى أقاليمهم للقوات التابعة لأى عضو من أعضاء العصبة الذين يتعاونون لحماية تعهدات العصبة» .

٢٦٤ - وقد تعرض عهد العصبة فى هذا المجال للنقد منذ البداية ، ذلك أن العهد قد انطوى على الكثير من الثغرات التى جعلت من الالتزام بمبدأ التضامن فى مواجهة العدوان مبدأ نظريا مثاليا. ولعل أول ما يتبادر إلى الذهن فى هذا السبيل هو الافتقار الى الالزام الايجابى للدول بالمشاركة فى الجزاءات العسكرية ، حتى أن البعض ذهب الى القول بأن العهد كان أبعد ما يكون عن التصميم بالمضى بهذا لمبدأ الى درجة الكمال ، ذلك أنه فرض قيودا قانونية غير كافية على المعتدين الذين يحتمل قيامهم بالعدوان ، وألقى على عاتق الدول الأعضاء التزمات غير كافية ، وكانت العصبة عاجزة عن اتخاذ القرارات التى تكفل ادارة نظام فعال فى مواجهة العدوان(١).

ولقد عرف تاريخ عصبة الأمم الكثير من المحاولات التى استهدفت تمييع واضعاف النصوص المتعلقة بالتضامن فى مواجهة العدوان ، ولقد بدأت تلك المحاولات قبل أن يجف المداد الذى كتبت به نصوص العهد ، عندما ظهرت بوادر الشك والريبة بشأن التعهدات والألتزمات المبالغ فيها والتى وردت فى المادتين ١٠ ، ١٦ من العهد ، وقد اتخذت الجمعية فى سنة ١٩٢١ سلسلة من القرارات أكدت حق كل دولة فى أن تقرر لنفسها مناسبة تطبيق العقوبات الاقتصادية . كما ذهبت الى أن مبدأ المقاطعة المطلقة والمباشرة ينبغى أن يفسر ليعنى المقاطعة المتدرجة والجزئية(٢).

---

(١) في هذا المعني المرجع السابق ص ٣٦٨ ، ٣٦٩ .

(٢) أنظر المرجع السابق ص ٣٦٩ .

ومن ناحية أخري كانت هناك محاولات لتقوية هذا المبدأ ، وحسبنا أن نشير هنا الي أن الجمعية قد نظرت في مشروع معاهدة للمعونة المتبادلة ، وفى الالتزمات لفرض السلام .

ومما تجدر الاشارة اليه فى الصدد ما حدث فى عام ١٩٣٥ عندما اقدمت الدول الاعضاء في العصبة علي ادانة العدوان الايطالي ضد أثيوبيا وتنظيم جزاءات اقتصادية ضد ايطاليا ، ولكنها محاولة لم تنجح .

أنظر في تفصيلات ذلك المرجع السابق ص ٣٦٩ ، ٣٧٠ .

في ميثاق الأمم المتحدة :

٢٦٥ .- جاء ميثاق الأمم المتحدة معبرا عن الرغبة فى تحقيق قدر أكبر من التضامن فى مواجهة العدوان ، يتجاوز ما كان عليه الحال فى ظل عصبة الأمم ، وقد كان من العوامل التى ساعدت على ذلك ما تقرر فى فترة ما بين الحربين العالميتين من تحريم الحرب ، وانطلق الميثاق من بداية اعلان تحريم استخدام القوة أو التهديد بها فى العلاقات الدولية ، وعبر فى ديباجته عن الرغبة فى التضامن من أجل حفظ السلم والأمن الدولى ، وعن التطلع الى رسم الخطط اللازمة لكيلا تستخدم القوة المسلحة فى غير المصلحة المشتركة[1]. ثم جاءت المادة الأولى من الميثاق تضع التضامن فى مواجهة العدوان على رأس المقاصد التى تسعى هيئة الأمم المتحدة الى تحقيقها ، حيث جاء بها «مقاصد الأمم المتحدة وهى :

١ - حفظ السلم والأمن الدولى ، وتحقيقا لهذه الغاية تتخذ الهيئة التدابير المشتركة الفعالة لمنع الأسباب التى تهدد السلم ولازالتها ، وتقمع أعمال العدوان وغيرها من وجوه الاخلال بالسلم ....» .

وقد جرى تخصيص الفصل السابع من الميثاق لبيان ما يتخذه مجلس الأمن من أعمال فى حالات تهديد السلم والاخلال به ووقوع العدوان . حيث عهد الى مجلس الأمن وفقا للمادة ٣٩ بمهمة تقرير ما اذا كان قد وقع تهديد للسلم أو اخلال به ، أو كان ما وقع عملا من أعمال العدوان .

كما رسمت باقى نصوص الفصل السابع التدابير والاجراءات التى يمكن لمجلس الأمن اتخاذها لمواجهة العدوان بدءا من وقف الصلات الاقتصادية والمواصلات الحديدية والبحرية والجوية والبرية والبرقية واللاسلكية وغيرها من وسائل المواصلات وقفا جزئيا أو كليا وقطع العلاقات الدبلوماسية (المادة ٤١) ، وانتهاء بما قد يتخذه المجلس من أعمال بطريق القوات الجوية والبرية لحفظ السلم والأمن الدولى أو لاعادته الى نصابه (المادة ٤٢) .

وقد انطوت المادة ٤٣ على أن « ١ - يتعهد جميع أعضاء الأمم المتحدة فى سبيل المساهمة فى حفظ السلم والأمن الدولى ، أن يضعوا تحت تصرف مجلس الأمن بناء على طلبه وطبقا لاتفاق أو اتفاقات خاصة ما يلزم من القوات المسلحة والمساعدات والتسهيلات الضرورية لحفظ السلم والأمن الدولى ومن ذلك حق المرور» .

٢٦٦ - وقد انتقدت نصوص ميثاق الأمم المتحدة فى مجال التضامن فى مواجهة العدوان ، وبصفة خاصة لأن نظام الأمم المتحدة قام على أساس تخويل الدول الكبرى ذات المقاعد الدائمة فى

(١) حيث جاء بها «وأن نضم قوانا كى نحتفظ بالسلم والأمن الدولي ، وأن نكفل بقبولنا مبادىء معينة ورسم الخطط اللازمة لها ألا تستخدم القوة المسلحة في غير المصلحة المشتركة» .

مجلس الأمن الحق فى الاعتراض على قرارات مجلس الأمن ، وهو ما يؤدى من الناحية الواقعية الى شل فعالية سلطات مجلس الأمن فى مواجهة أى عدوان محتمل من جانب أى من هذه الدول الكبرى ، أو احدى الدول التى ترتبط بها ، كما أن نصوص الفصل السابع جاءت قاصرة فيما يتعلق بالقوات العسكرية التى يمكن أن يستخدمها مجلس الأمن للقيام بعمليات القمع لمواجهة العدوان[١] .

٢٦٧ - واذا كانت تجربة الأمم المتحدة قد كشفت عن صحة هذه الانتقادات ، فان جهودا قد بذلت فى محاولة لاكساب التضامن فى مواجهة العدوان مزيدا من الفعالية ، وخاصة فى تلك الأحوال التى يعجز فيها مجلس الأمن عن اتخاذ القرار بسبب استخدام أحد الأعضاء الدائمين حق الاعتراض ، وذلك عندما أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة فى ٣ نوفمبر ١٩٥٠ قرار الاتحاد من أجل السلم ، لمواجهة الموقف الذى نجم عن فشل مجلس الأمن فى اتخاذ قرارات بشأن عمليات الأمم المتحدة العسكرية فى كوريا بسبب استخدام المندوب السوفييتى لحق الاعتراض ، وقد جاء بقرارالاتحاد من أجل السلم أنه فى حالة اخفاق مجلس الأمن فى القيام بواجباته ومسئولياته الرئيسية نظرا لعدم اجماع الدول الدائمة فيه فأن للجمعية العامة فى حالات تهديد السلم أو خرقه أو وقوع العدوان أن تنظر فى الموضوع مباشرة وتصدر التوصيات اللازمة التى تشمل فى حالة خرق السلم أو وقوع العدوان استخدام القوة المسلحة [٢] .

وقد عارض الاتحاد السوفييتى السابق هذا القرار بشدة مستندا الى عدد من الأسانيد القانونية ، غير أنه عاد وبارك هذا القرار فيما بعد ، وقد نجحت الأمم المتحدة فى الاستناد الى هذا القرار فى مواجهة بعض الحالات التى انطوت على تهديد للسلم والأمن الدوليين كأزمات كوريا والمجر والسويس ولبنان والكونجو .

٢٦٨ - وقد أدى انتهاء الحرب الباردة ، وتوقف الدول الأعضاء الدائمة فى مجلس الأمن ، منذ مايو ١٩٩٠ ، توقفا يكاد أن يكون تاما عن استخدام حق الفيتو ، الى تمكين مجلس الأمن من اتخاذ مواقف أكثر حسما ازاء بعض الأزمات الدولية المعاصرة . ورغم تردد مجلس الأمن فى اتخاذ مواقف

---

(١) أنظر فى هذه الانتقادات : المرجع السابق ص ٢٧١ .

(٢) كما أوصي القرار الدول الأعضاء الاحتفاظ بعدد مدرب ومنظم من القوات المسلحة يمكن استخدامها عند الحاجة وفقا للاجراءات الدستورية لكل دولة .

وأنشا القرار لجنة للاجراءات الجماعية تختص باتخاذ التدابير اللازمة للمحافظة علي السلم والأمن الدوليين ومنا اتخاذ التاجراءات العكسرية بدلا من لجنة اركان حرب مجلس الأمن.

حاسمة ازاء الأحداث الدامية فى جمهورية البوسنة والهرسك وما تعرضت له هذه الدولة العضو فى الأمم المتحدة من عدوان من جانب الصرب والكروات ، فأن مجلس الأمن قد أصدر قرارات أكثر حسما بشأن بعض المشاكل مثل الأزمة الصومالية وأزمة هايتى . كما سبق لمجلس الأمن أن أصدر سلسلة من القرارت بشأن الغزو العراقى للكويت بدأت بالقرار ٦٦٠ وتوجهت بالقرار رقم ٦٨٧ الذى تضمن شروط وقف اطلاق النار ، بعد العمليات العسكرية التى قامت بها قوات الدول المتحالفة مع الكويت لتحرير اقليمها وفقا لقرارمجلس الأمن رقم ٦٧٨ الذى رخص لهذه الدول استخدام كافة الوسائل والأساليب الضرورية لتحرير الكويت وازالة العدوان العراقى ضدها .

مبدأ التضامن في مواجهة العدوان علي المستوي الاقليمي :

٢٦٩ - اذا كان مبدأ التضامن فى مواجهة العدوان قد وجد التعبير عنه فى مواثيق المنظمات الدولية ذات الطابع العالمى، فانه قد وجد سبيله أيضا فى اطار المنظمات الدولية الاقليمية ، وقد انطلق ميثاق الأمم المتحدة الفصل الثامن - الذى تم تخصيصه للمنظمات الاقليمية - من بداية تسمح بتحقيق نوع من التوافق بين مبدأ التضامن فى مواجهة العدوان على المستويين الدولى والاقليمى ، فالمادة الثانية والخمسون تقرر فى فقرتها الأولى أنه «ليس فى هذا الميثاق ما يحول دون قيام تنظيمات أو وكالات اقليمية تعالج من الأمور المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدولى ما يكون العمل الاقليمى صالحا فيها ومناسبا ما دامت هذه التنظيمات أو الوكالات الاقليمية ونشاطها متلائمة مع مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها . بينما أشارت المادة ٥٣ فى فقرتها الأولى الى أن لمجلس الأمن أن يستخدم التنظيمات الاقليمية فى أعمال القمع ، ولا يجوز لهذه التنظيمات القيام بأى عمل من أعمال القمع بدون إذن من مجلس الأمن الا فى حالة التدابير التى تتخذ ضد الدول التى كانت أعداء فى الحرب العالمية الثانية ، والتى يكون المقصود منها منع تجدد سياسة العدوان من جانبها .

٢٧٠ - وقد اندفعت بعض الدول الى التكتل فى منظمات دولية (أحلاف) لا تنطبق عليها أحكام الفصل الثامن من الميثاق ، استناد الى المادة ٥١ من الميثاق الخاصة بحق الدفاع الشرعى الفردى والجماعى[(١)].

---

(١) والتى جاء بها «ليس فى هذا الميثاق ما يضعف أو ينتقص الحق الطبيعى للدول ، فرادى أو جماعات ، فى الدفاع عن انفسهم اذا اعتدت قوة مسلحة على أحد أعضاء «الأمم المتحدة» وذلك الى أن يتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة لحفظ السلم والأمن الدولي ، والتدابير التي اتخذها الاعضاء استعمالا لحق الدفاع عن النفس تبلغ الي المجلس فورا ، ولا تؤثر تلك التدابير بأي حال فيما للمجلس - بمقتضي سلطته ومسئولياته المستمدة من أحكام هذا الميثاق - من الحق فى أن يتخذ في أى وقت ما يري ضرورة لاتخاذه من الاعمال لحفظ السلم والأمن الدولي أو اعادته الى نصابه»

وأهم هذه الأحلاف العسكرية فى الوقت الحاضر ، حلف شمال الأطلنطى[١]. ومما تجدر الاشارة اليه أن هذه المنظمات ليست بحاجة الى الحصول على إذن مجلس الأمن لاستخدام القوة المسلحة اذا ما وقع عدوان على عضو فيها .

وقد أنكر البعض على المنظمات الاقليمية المنشأة وفقا لأحكام الفصل الثامن الحق فى الاستناد على المادة ٥١ وممارسة الدفاع الشرعى اذا ما وقع عدوان على دولة عضو فيها ، ويقصر هذا الحق على اتفاقات المساعدة والتحالف التى لا تتلاءم مع أحكام الفصل الثامن ، ويرى أن النص على حق الدفاع الشرعى فى نطاق الفصل السابع أى خارج نطاق الفصل الثامن الخاص بالتنظيمات الاقليمية بالمعنى الدقيق ، وأنه لا يجب الخلط بينه وبين مبدأ المساعدة المتبادلة (الذى هو أساس التضامن الاقليمى) الذى تنص عليه عادة مواثيق هذه التنظيمات ، وهو رأى مرجوح فى الفقه الدولى الذى يرى فى المادة ٥١ حقا طبيعيا عاما تتمتع به جميع المنظمات الاقليمية[٢]. وهو ما يمنح هذه المنظمات جميعا صلاحية التحرك فى اطار التضامن بين أعضائها فى مواجهة العدوان الذى يقع على أحدهم .

---

(١) وكان يقابله حلف وارسو الذي انهار بنهيار كتلة الدول الاشتراكية وتفكك الاتحاد السوفيتي السابق .

(٢) انظر في هذا المعني الاستاذة الدكتورة عائشة راتب وصلاح الدين عامر المرجع السابق الاشارة اليه ص ٣٠٣ ، ٣٠٤ .

الفصل الثاني

الحرية في المجتمع الدولي

تمهيد وتقسيم :

٢٧١ - أدى تبلور فكرة المجتمع الدولى ، وبروزه كمجتمع انسانى حقيقى ، الى ظهور مفاهيم ومبادئ جديدة فى اطاره ، تتلائم مع الأسس الجوهرية التى يقوم عليها هذا المجتمع ، وتتفق مع مقومات بنيانه التنظيمى ، والى تطور بعض المبادئ التى كانت قائمة من قبل لتواكب ما طرأ على المجتمع الدولى من تحولات هامة . فلئن كان القانون الدولى التقليدى قد قام ليحكم العلاقات التى تدور فى اطار مجتمع من الدول ، ومن ثم فقد كانت قواعده تدور وجودا وعدما حول الدولة ، دون أن ترقى الى وضع تنظيم قانونى لما يتجاوز العلاقات التى تقوم بين الدول الا فى أضيق نطاق ، ودون أن تعنى بالاهتمام بمكونات الدول من الأفراد أو الجماعات التى لا تملك الوصف القانونى المعروف بالدولة، فان قانون التنظيم الدولى ، قد انطلق ليتجاوز تلك الدائرة ، مستحدثا ومطورا بعض المبادئ القانونية . ولعل من أبرز المسائل التى تبدو فيها مساهمة قانون التنظيم الدولى ، هى موضوع الحرية فى المجتمع الدولى ، فبعد أن كان القانون الدولى التقليدى يقدس حرية الدولة المطلقة ، جاء قانون التنظيم الدولى ليفرض نوعا من القيود على تلك الحرية المطلقة ، وليعطى للحرية فى اطار المجتمع الدولى مفهوما انسانيا ، يتفق مع المعطيات الجديدة للمجتمع الدولى كمجتمع انسانى حقيقى .

٢٧٢ - وكما كانت مبادئ الحرية فى اطار المجتمعات الداخلية مثار صراعات طويلة ، وحصاد قرون طويلة من الثورات والانتفاضات فى مواجهة الظلم والطغيان ، كانت المبادئ المتعلقة بالحرية فى المجتمع الدولى بدورها موضعا للخلاف والجدل ، وميدانا للصراع بين أولئك الذين يملكون القوة ويستطيعون التحكم فى أقدار غيرهم ، وبين من ينشدون الحرية ويركبون من أجلها الصعاب .

ومن أبرز المبادئ التى تعد أسسا حقيقية وتجسيدا ملموسا للحرية فى المجتمع الدولى ، مبدأين رئيسيين أولهما مبدأ الحق فى تقرير المصير ، وثانيهما مبدأ وجوب احترام حقوق الانسان . ونقسم هذا الفصل الى مبحثين نتناول فيهما هذين المبدأين على التوالى .

المبحث الأول

مبدأ الحق فى تقرير المصير

٢٧٣ - يعني مبدأ الحق في تقرير المصير Droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. National self - Determination. أن يكون لكل شعب السلطة العليا في تقرير مصيره دون أي تدخل أجنبي ، ولهذا الحق جوانب داخلية تتعلق باختيار شكل الحكم الملائم ، بينما يشير علي المستوي الدولي بعدين ، أحدهما سلبي ، يتمثل في الا يكون محلا للمبادلة أو التنازل بغير ارادته ، أي حق الشعب في الاستقلال Droit à l'independance والثاني ايجابي يتمثل في حق الشعب في الانفصال Droit de Sécession أي حقه في الانفصال عن الدولة التي يتبعها ، اما للاندماج في دولة أخري أو الاتحاد معها أو لتكوين دولة مستقلة[1].

ولقد جرت المناداة بمبدأ الحق في تقرير المصير منذ وقت طويل علي لسان الفلاسفة والمفكرين ، وكان من بين المبادئ التي نادت بها الثورة الفرنسية ، غير أنه ظل مبدأ سياسيا نظريا بعيدا عن دائرة القانون الدولي العام ، حتي الحرب العالمية الأولي .

٢٧٤ - فلقد أدت مجموعة من العوامل الي الابقاء علي مبدأ حق الشعوب في تقرير مصيرها ، خارج دائرة القانون الدولي العام التقليدي، ولا شك أن السياسات الإستعمارية التي مارستها الدول الإستعمارية التى كانت تشكل جماعة الدول، كانت في مقدمة تلك العوامل، حيث رفضت الدول الأوربية منذ بداية عهد التوسع الاستعماري أن تتعامل مع الأقاليم والشعوب التي تسكنها علي قدم المساواة، واعتبرتها فى مركز أدنى من المركز الذي كانت تتمتع به الشعوب و الدول المسيحية في أوروبا. وحاولت أن تخفي أطماعها في التوسع وراء أهداف مثاليه مجردة من المطامع تستثير بها الكبرياء الوطني لدي شعوبها أو تستحق في نظرها أن تثاب عليها من باقي أشخاص المجتمع الدولي[2]. واختص القانون الدولي التقليدي بصفة رئيسية بمشكلة واحدة من المشاكل التي أثارها

---

(١) أنظر فى هذا المعنى : حسن كامل
حق تقرير المصير القومى - المجلة المصرية للقانون الدولى .
المجلد الثانى عشر - الجزء الاول - يناير - يونيو ١٩٥٦ ص ١ والمراجع التى أشار اليها .

(٢) وأولى النظريات التى افتتح بها عهد الاستعمار الحديث بعد اكتشاف أمريكا هى نظرية نشر الدعوة المسيحية بين سكان العالم الحديث ثم أقترنت بهذه النظرية الدينية دعوى نشر المدنية واشاعة العدالة وحكم القانون لدى الشعوب المستعمرة ، وهو ما عبر عنه كبلنج فى عام ١٩٠٠ بعبء الرجل الأبيض فى ادارة شئون العالم .
أنظر فى هذا المعنى : الأستاذة الدكتورة عائشة راتب وصلاح الدين عامر المرجع السابق الاشارة اليه ص ٢٤ ، ٢٥ .
=

التوسع الاستعماري للدول الأوربية ، وهي مشكلة توزيع الأقاليم المكتشفة أو الصالحة للاستعمار بين تلك الدول ، واقتصرت وظيفته علي تنظيم اكتساب السيادة علي المستعمرات وتأكيدها لصالح الدول الاستعمارية . واتجهت جهود الحكومات وانصرف الفقه في ذلك الوقت الي استحداث المبادئ والنظم القانونية التي تؤدي الي تحقيق هذا الغرض[١]. ومن هنا فقد ظل مبدأ حق الشعوب في تقرير مصيرها بعيدا عن دائرة القانون الدولي التقليدي .

٢٧٥ – وعلي الرغم من أن مبدأ حق الشعوب في تقرير مصيرها ، كان واحدا من المبادئ التي وردت ضمن نقاط الرئيس الأمريكي ويلسون الذائعة ، وعلي الرغم من اشارة المادة ٢٢ من عهد عصبة الأمم الي المستعمرات والأقاليم « التي تقطنها شعوب غير قادرة علي الوقوف وحدها في الأحوال القاسية للعالم الحديث » فان العهد قد خلا من النص علي مبدأ حق الشعوب في تقرير مصيرها ، مكتفيا باقامة نظام الانتداب ليضع نظاما دوليا لادارة المستعمرات التي ترتب علي الحرب اقتطاعها من الدول المهزومة في الحرب العالمية الأولي[٢]، وخاصة تركيا . ومن هنا فان اللجنة القانونية الخاصة ،

= وايضا الدكتور أحمد عثمان . مبدأ التنظيم الدولى لادارة المستعمرات وتطبيقاته فى نظامى الانتداب والوصاية الدولى . رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة القاهرة عام ١٩٦٣ ص ٢٩ وما بعدها .

(١) أنظر الدكتور أحمد عثمان المرجع السابق ص ٢١ .

(٢) فقد نصت المادة ٢٢من عهد العصبة :

١ – المستعمرات والأقاليم التى ترتب على الحرب الأخيرة أنها لم تعد تخضع لسيادة الدول التى كانت تحكمها والتى تقطنها شعوب غير قادرة على الوقوف وحدها فى الأحوال القاسية للعالم الحديث ، يطبق عليها المبدأالقاضى بأن رفاهية هذه الشعوب وتقدمها إنما هى أمانة مقدسة فى عنق المدنية وبأن يشتمل العهد على الضمانات الكفيلة بالإضطلاع بهذه الأمانة.

٢ – أن أفضل وسيلة لوضع هذا المبدأ موضع التطبيق العملى هو أن يعهد بالقوامة على هذه الشعوب الى الأمم المتقدمة ، التى هى بحكم مواردها وتجارتها وموقعها الجغرافى ، فى مركز يسمح لها بالاضطلاع بهذه المسئولية ، والتى هى راغبة فى قبولها وأن تزاول هذه القوامة بواسطتهم بوصفهم سلطات قائمة بالأنتداب وذلك بالنيابة عن العصبة .

٣ – يتعين أن يتفاوت طابع الانتداب بحسب مرحلة تقدم الشعب ، الموقع الجغرافى للاقليم، وأحواله الإقتصادية والاحوال المشابهة الأخرى . .

٤ – أن بعض الجماعات التى كانت تابعة للامبراطوية التركية قد وصلت الى مرحلة من التقدم يمكن معها الاعتراف بصفة مؤقتة بوجودها كأمم مستقلة مع تقديم المشورة والمعونة الإدارية من جانب السلطة القائمة بالانتداب حتى يحين الوقت الذى تصبح فيه قادرة على الوقوف وحدها .

ويتعين أن تكون رغبات هذه الشعوب هى الإعتبار الرئيسى فى أختيار السلطة القائمة بالانتداب .

=

التي شكلتها العصبة في عام ١٩٢٠ لبحث النزاع حول جزر آولند قد ذهبت الي أعتبار أن مبدأ حق الشعوب في تقرير مصيرها ليس من مبادئ القانون الدولي الوضعي[١] .

٢٧٦ - وعلي الرغم من أن الدول قد بدأت في فترة ما بعد الحرب العالمية الأولي تبدي أهتماما متزايدا بمبدأ حق الشعوب في تقرير المصير ، وتضمنت معاهدات الصلح التي عقدت بعد الحرب العالمية الأولي عددا من النصوص التي انطوت علي التسليم بمنح الأقاليم الأوربية الحق في تقرير مصيرها ، ورسمت الأجراءات الخاصة بممارسة ذلك الحق [٢]. فإن الشك والجدل بقي قائما حول القيمة القانونية لمبدأ حق الشعوب في تقرير مصيرها ومدي إمكان اعتباره بمثابة مبدأ من مبادئ القانون الدولي الوضعية في فترة ما بين الحربين العالميتين . وكان الغالب هو النظر اليه بوصفه مبدأ سياسيا بينما حاول جانب من الفقه أن يعتبره مبدأ قانونيا استثنائيا يطبق في أضيق نطاق .

٢٧٧ - وقد حظي مبدأ الحق في تقرير المصير باهتمام كبير منذ بداية الحرب العالمية الثانية ، ووجد سبيله الي تصريح الأطلنطي الذي أعلنه الرئيس الأمريكي روزفلت ورئيس وزراء بريطانيا =

---

٥ - وثمة شعوب أخرى ، وبخاصة شعوب وسط أفريقيا ، وما زالت فى مرحلة يتعين فيها أن تكون السلطة القائمة بالانتداب مسئولة عن الادارة وفقا لشروط تكفل حرية العقيدة والاديان مع مراعاة المحافظة على النظام العام والآداب ، بتحريم الاساءات كتجارة الرقيق ، والاتجار بالاسلحة والاتجاربالخمور ، ومنع إنشاء استحكامات أو قواعد حربية جوية والتدريب العسكرى للأهالى لأغراض غير الشرطة والدفاع عن الإقليم ، وضمان تهيئة فرص متكافئة لاعضاء العصبة الآخرين فى الاتجار والتجارة .

٦ - وثمة أقاليم ، كجنوب غرب أفريقيا وبعض جزر المحيط الهادى ، التى هى ، بسبب عزله شعوبها ، أو صغر حجم الإقليم ، أو بعده عن مراكز المدنية ، أو قربة الجغرافى من إقليم السلطة القائمة بالانتداب ، وظروف أخرى ، تتيسر أدارتها على أفضل وجه بأن تطبق عليها قوانين السلطة القائمة بالانتداب كأنها أجزاء لا تتجزأ من إقليمها ، مع مراعاة الضمان المذكور انفا لضمان مصالح السكان الوطنين .

٧ - فى كل حالة من حالات الانتداب ، تقدم السلطة القائمة بالانتداب تقريرا سنويا الى المجلس ،عن الإقليم الذى إضطلعت بالمسئولية عن إدارته .

٨ - يحدد المجلس تحديدا صريحا درجة السلطة ، ، الرقابة والادارة التى تباشرها السلطة القائمة بالانتداب وذلك إذا لم يكن قد سبق الاتفاق عليها بين أعضاء العصبة .

٩ - تؤلف لجان دائمة لتلقى التقارير السنوية من السلطات القائمة بالانتداب وفحصها وتقديم المشورة الى المجلس فى كافة المسائل المتعلقة بتطبيق أحكام الانتداب » .

(١) انظر ما تقدم .

(٢) أنظر فى استعراض تلك الحالات :

Calogeropoulis - Stratis's.
Le Droit des peuples `a disposer d'eux - mêmes.
Bruxelles - 1973. Bruylant pp. 49 - 52.

تشرشل في ١٤ أغسطس ١٩٤١ ، والذي جاء به أنهما لا يسعيان إلى أى توسع إقليمى ويحترمان حق الشعوب في اختيار نظم الحكم التي تروق لها ، ثم ورد النص عليه أيضا في كافة التصريحات التي صدرت بعد ذلك وخاصة تصريح الأمم المتحدة في أول يناير ١٩٤٢ ، وتصريح موسكو في عام ١٩٤٣ ، ولقي قبولا كاملا في مؤتمر دومبرتون أوكس في عام ١٩٤٤ ومؤتمر يالتا في فبراير ١٩٤٥ . وقد مهد ذلك كله الطريق أمام المبدأ ليتبوأ مكانا بارزا في ميثاق الأمم المتحدة .

٢٧٨ - فمع صدور ميثاق الأمم المتحدة في عام ١٩٤٥ بات الحق في تقرير المصير - وفقا للرأي الغالب في الفقه - مبدأ من مبادئ القانون الدولي الوضعية ، ولم يعد مبدأ سياسيا فحسب . فقد تضمن ميثاق الأمم المتحدة النص علي مبدأ الحق في تقرير المصير في المادة الأولي التي عددت من بين مقاصد الأمم المتحدة « ٢ - إنماء العلاقات الودية بين الأمم علي أساس إحترام المبدأ الذي يقضي بالتسوية في الحقوق بين الشعوب وبأن يكون لكل منها تقرير مصيرها ، وكذلك اتخاذ التدابير الأخري الملائمة لتعزيز السلم العام »[1] ، والمادة ٥٥ التي جاء بها أنه رغبة في تهيئة دواعي الاستقرار والرفاهية الضروريين لقيام علاقات سلمية ودية بين الأمم مؤسسة علي احترام المبدأ الذي يقضي بالتسوية في الحقوق بين الشعوب وبأن يكون لكل منها تقرير مصيرها .

٢٧٩ - ولقد أثير البحث حول المقصود بالشعب الذي يملك الحق في تقرير المصير ، فذهب البعض الي أن كلمة الأمم الواردة في صدر الفقرة الثانية من المادة الأولي تعني الدول ، وأن هذه الفقرة لم تقصد اعطاء حق تقرير المصير للجماعات القومية الموجودة على أقاليم الدول الأعضاء . أما كلمة الشعوب ، فهى كلمة تحتمل أحد تفسيرين : (أ) أن يكون الميثاق قد قصد بها الجماعات الهامة التى تكون شعب الدولة والتى تتميز بعضها عن البعض بروابط مشتركة من وحدة الجنس والدين والعادات .. الخ . ويرغب فى منحها حق تقرير المصير دون أن يحدد صراحة معنى الشعوب أو السلطة المختصة بتحديد وتعيين الجماعات التى تندرج تحت هذا الوصف . (ب) أن يكون الميثاق قد قصد الاشارة الى

---

(١) ونص هذه الفقرة الثانية من المادة الثانية من المادة الاولي بالفرنسية يجري علي النحو الآتي :

«2 - Développer entre les Nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droit des peules et de leur droit à disposer d'eux - même, et toutes les mesures propres à consolider la paix du monde».

وقد نبه البعض الى الفرق بين الترجمة العربية الواردة بالمتن والنص الفرنسى ، وذهب بحق الى أن النص الفرنسى يبرز حق الشعوب فى تقرير المصير بإستخدام كلمة « حق » عند الكلام عن تقرير المصير ، بينما يسقط النص العربى هذه الكلمة .
أنظر حسن كامل - المقال السابق الاشارة اليه ص ٢٣ .

كل الأفراد من الجنسين معا الذين يؤلفون شعب الدولة ويقطنون اقليمها وتربطهم بها رابطة الولاء ، ووفقا لهذا المفهوم الأخير فأن كلمة الشعوب الواردة فى المادة الأولى تعنى رعايا الدولة بغض النظر عن الروابط القومية ، وهو تفسير يوحد بين معنى الأمم الواردة فى صدر الفقرة ، ومعنى الشعوب ويرمى الى توفير المساواة فى الحقوق للدول ذات السيادة ، ويخولها الحرية المطلقة فى تنظيم حياتها الداخلية (١).

وقد تجدد الخلاف عند وضع الاتفاقيات الدولية لحقوق الانسان حول المقصود بالشعب الذى يكون له الحق فى تقرير المصير ، فهل المقصود تخويل هذا الحق لجماعة الأفراد الذين جمعتهم المصادفة والظروف التاريخية على اقليم دولة معينة فكونوا شعب هذه الدولة ؟ أم هل المقصود اعطاء هذا الحق للجماعات القومية الموجودة على اقليم الدولة ؟ واذا ما تمتعت الأخيرة بحق تقرير المصير فهل لها أن تمارسه لتحقيق انفصالها عن الدولة أم يقتصر تمتعها بحق تقرير المصير لكل الجماعات الموجودة على اقليم الدولة أيا كان وزنها أو حجمها . وقد حذفت كلمة الأمة Nation من مشروع تلك الاتفاقيات ، ولا تشير هذه الاتفاقيات الآن الا الى حق الشعوب فى تقرير مصيرها (٢).

٢٨٠ - ويمكن القول اليوم بأن مفهوم الشعب الذى يكون له الحق فى تقرير المصير فى ظل قانون التنظيم الدولى المعاصر ، هو أفراد الجماعة الاقليمية الذين يرتبطون بمجموعة من الروابط العامة المشتركة من تاريخ ولغة وتقاليد وعادات مشتركة ويتطلعون الى مصير ومستقبل واحد(٣). والواقع أن اعتبارات الثبات والاستقرار في المجتمع الدولي المعاصر هي التي قادت الي هذا التحول في مضمون مبدأ الحق في تقرير المصير ، الذي بدأ منطويا علي التسليم بحق الأمم في تقرير المصير ، وما ترتب

---

(١) أنظر الاستاذ الدكتور حامد سلطان والأستاذة الدكتورة عائشة راتب وصلاح الدين عامر . القانون الدولى العام - المرجع السابق الاشارة اليه ص ٣٤٠ .

(٢) أنظر المرجع السابق ص ٣٤١ ، ٣٤٢ .

(٣) عبر البعض عن فكرة الجماعة الاقليمية فى العبارات التالية :

« الجماعة الاقليمية التى هى حقيقة من الحقائق الاجتماعية ثم هى وحدة أو منظمة دينامية معقدة التراكب والنظم لها معاييرها ومجالات تفاعلها التى تميزها ويتمايزون بها عن أفراد الجماعات الاقليمية الاخرى بما وراء هذه الظاهرة الخارجية من مضمون جوهرى وأساس قائم على وحدتها الاجتماعية والثقافية الحافظة لتماسكها والطابعة أفرادها تلك الصفات المشتركة ، والموحدة بينهم فى رباط أوثق وأعمق من مجرد رباط الخضوع للحكام ، وهو رباط من الولاء الجماعى المتبادل لقيم أساسية وعليا صاغتها خبراتها التاريخية. تعطى الحياة معنى فوق المادية يدفع أفرادها الى التماثل فى السلوك والتجارب فى المشاعر والاستجابة لاهداف الجماعة الجوهرية ولو اقتضاهم ذلك التضحية بأهدافهم الفردية أو بحياتهم ذاتها .

أنظر : محمد كامل يقوت : الشخصية الدولية فى القانون الدولى العام - الرسالة السابق الاشارة اليها ص ٥٧٣ .

على ذلك من جواز التسليم لبعض الأمم بالحق فى الانفصال لتكوين دول جديدة ، وسرعان ما تحول هذا المبدأ ليقتصر فحسب على مفهوم الشعب المرتبط باقليم بكامله ، ذلك لأن اطلاق الحق فى تقرير المصير والتسليم به للأمم يمكن أن يؤدى الى انهيار النظام الدولى المعاصر ، والى المساس بمبدأ السلامة الاقليمية للدول الأعضاء فى المجتمع الدولى ، خاصة اذا ما وضعنا فى اعتبارنا أنه ما من دولة من الدول القائمة فى عالم اليوم الا وتضم فى شعبها عناصر تنتمى الى قوميات مختلفة أو أقليات تتميز بخصائص قومية متميزة .

٢٨١ – ولقد انطلقت الأمم المتحدة من هذا المفهوم المحدد لمن يكون لهم الحق فى تقرير المصير لمواجهة بقايا النظام الاستعمارى ، وتصفية الاستعمار . حيث عادت الجمعية العامة للأمم المتحدة – بوجه خاص – الى تأكيد الحق فى تقرير المصير ، وتوكيد طبيعته القانونية فى مناسبات متعددة أبرزها اعلانها فى ١٤ ديسمبر بموجب التوصية ١٥١٤ (١٥) بمنح الاستقلال للشعوب والأقاليم المستعمرة والتى جاء بها :

١ – أن خضوع الشعوب للاستعباد الأجنبى أو سيطرته أو استغلاله يعتبر انكارا لحقوق الانسان الأساسية ويناقض ميثاق الأمم المتحدة ويهدد قضية السلام والتعاون فى العالم .

٢ – لجميع الشعوب الحق فى تقرير مصيرها ، ولها بمقتضى هذا الحق أن تحدد بحرية نظامها السياسى وأن تسعى فى ظل هذه الحرية الى تحقيق نموها الاقتصادى والاجتماعى والثقافى .

٣ – يجب ألا يتخذ بأى حال تخلف الإقليم فى الميدان السياسى أو الاقتصادى أو الاجتماعى أو التعليمى ذريعة لتأخير الاستقلال .

٤ – يوضع حد لجميع أنواع الأعمال المسلحة أو أعمال القمع الموجهة ضد الشعوب غير المستقلة، حتى تتمكن من أن تمارس فى سلام وحرية حقها فى الاستقلال التام وتضمن سلامة اقليمها الوطنى .

٥ – كل محاولة تستهدف التقويض الجزئى أو الكلى للوحدة القومية أو سلامة إقليم أى بلد ، تعتبر منافية لأهداف ميثاق الأمم المتحدة .

وقد دعت الجمعية العامة الدول المسئولة عن ادارة أقاليم غير مستقلة ، الى اتخاذ التدابير الفورية اللازمة فى الاقاليم المشمولة بالوصاية أو الاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى ، أو أية أقاليم أخرى لم تنل استقلالها بعد ، لنقل جميع السلطات الى شعوب تلك الأقاليم ، دون قيد أو شرط . وفقا لارادة هذه الشعوب والرغبات التى أعلنت عنها بحرية ، التمتع بالاستقلال الكامل والحرية

التامة. وقامت الجمعية العامة بانشاء لجنة تصفية الاستعمار واعترفت بمشروعية كفاح الشعوب الخاضعة للاستعمار من أجل الحرية ، وممارسة حقها فى تقرير المصير . وما زالت الجمعية العامة تبذل جهودا متواصلة من أجل ضمان التطبيق الكامل لاعلانها الخاص بمنح الاستقلال للشعوب والأقاليم المستعمرة ، وممارسة شعوب تلك الأقاليم لحقها فى تقرير المصير[١] .

٢٨٢ - ولقد حرصت الجمعية العامة فى مناسبات تتجاوز الحصر على تأكيد مبدأ حق الشعوب فى تقرير المصير ، وكان من بين تلك المناسبات اعلانها لمبادىء القانون الدولى المتعلقة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول طبقا لميثاق الأمم المتحدة فى توصيتها رقم ٢٦٢٥ (٢٥) بتاريخ ٤ نوفمبر ١٩٧٠[٢].

٢٨٣ - وهكذا يمكن القول دون أدنى قدر من المبالغة أن مبدأ الحق فى تقرير المصير يعد اليوم أحد المبادئ الرئيسية التى يقوم عليها التنظيم الدولى المعاصر . بل أن المتأمل للمجتمع الدولى فى وضعه الراهن سوف يلاحظ أن ما يربو على نصف أعضاء هيئة الأمم المتحدة ، قد وصلت الى وصف الدولة من خلال ممارستها لحق تقرير المصير ، ومن هنا فان هذا المبدأ كان من أكثر المبادئ القانونية فعالية وتأثيرا على بنيان التنظيم الدولى ، كما كان هذا المبدأ من أكثر المبادئ تطورا ونموا ليتلاءم مع مرونة قانون التنظيم الدولى وتطوره ، ويستجيب لنمو فكرة المجتمع الدولى وتطورها أيضا . وحسبنا للتدليل على دقة وسلامة هذه الملاحظة الأخيرة أن نشير الى نظام الوصاية الدولى ، الذى أقامة ميثاق الأمم المتحدة وأفرد له نصوص الفصلين الثانى عشر والثالث عشر من الميثاق ، ليحل محل نظام الانتداب ، وليكون بمثابة مرحلة انتقالية ، تسهم فى التمهيد للتوصل الى التطبيق الكامل لمبدأ الحق فى تقرير المصير[٣].

---

(١) انظر الدراسة التى أعدها هكتور غروس اسبيل تحت عنوان « حق تقرير المصير - تطبيق قرارات الأمم المتحدة » مطبوعات الأمم المتحدة الوثيقة رقم :
E/CN. 4/Sub. 2/405/Rev. I.

(٢) وقد جاء بالقسم الخاص بتقرير المصير :
«By virtue of the principle of equal rights and self - determination of peoples, enshrined in the charter of the United Nations, all peoples have the right freely to determine without external interference, their political status and to pursue their economic, social and culture development and every state has the duty to respect this right in accordance with the provisions of the charter».

(٣) انظر مايلى بالجزء الثانى من هذا المؤلف حول نظام الوصاية الدولى، ومجلس الوصاية.

المبحث الثاني

مبدأ وجوب أحترام

حقوق الأنسان

٢٨٤ - أشرنا فيما تقدم الى أن الحماية الدولية لحقوق الأنسان فى حركتها المتصاعدة ، ومدها الزاحف ، هى خير دليل على نضوج وتبلور فكرة المجتمع الدولى ، وأبرز ما يكشف عنها[١] . وإلى أن أحد مظاهر وحدة المجتمع الدولى المعاصر وأحد مقوماته يكمن فى ذلك الاهتمام الدولى المتزايد بوجوب احترام الحقوق الأساسية للإنسان [٢]. ويقى لنا فى هذا المقام أن نلقى الضوء على وجه من وجوه الحماية الدولية لحقوق الانسان، باعتبارها مظهرا من مظاهر الحرية فى المجتمع الدولى ، ذلك المجتمع الذى اكتسب طابعه الانسانى كمجتمع حقيقى . فبعد أن تجاوز القانون الدولى اهابه التقليدى ، الذى كان يجعل منه قانونا لحكم مجتمع الدول ، وانطلق فى أفاقه الجديدة التى تجعل منه قانونا لحكم المجتمع الدولى ، وتنظيم العلاقات التى تنشأ فى إطاره ، كان من الطبيعى أن تظهر مجالات وموضوعات جديدة يعمل على حكمها ، ويقوم بتنظيمها ، ومن هذا المنطلق يمكن لنا أن ندرك ذلك التطور الذى دفع بالقانون الدولى ، وبقانون التنظيم الدولى ، بوجه خاص ، الى إفراد ذلك الاهتمام الكبير بمبدأ وجوب احترام حقوق الإنسان فى المجتمع الدولى .

حماية حقوق الانسان : (نظرة عامة) :

٢٨٥ - منذ وقت بعيد والجدل لا ينقطع حول الحقوق الأساسية للانسان فى مواجهة المجتمع الذى يعيش فيه بوجه عام وفى مواجهة السلطة التى تحكم ذلك المجتمع بوجه خاص . لقد شغلت هذه المسألة أذهان المفكرين الفلاسفة منذ أقدم العصور وكانت محوراً لصراع كتبت سطوره بدماء الضحايا الذين أريقت دماءهم دفاعا عن الحقوق الأساسية للانسان ، وفى مقدمتها حق الانسان فى الحياة ، وما يترتب عليه من حقوق مدنية وسياسة وإجتماعية وأقتصادية ، ولعل فى انتفاضات الشعوب المقهورة وثوراتها ضد حكامها المستبدين على مدى التاريخ خير مصداق لهذا القول ، ومن هنا فان حقوق الانسان موضوع موغل فى القدم.

٢٨٦ - وقد جاءت الأديان السماوية والمذاهب الفلسفية الكبرى لتجمع على تأكيد جوهر حقوق الانسان ، وعلى الاعتراف بحرية الانسان وكرامته وقدره ، وبما للأفراد من حقوق متساوية فى الحرية .

---

(١) أنظر ما تقدم فقرة ٨ .

(٢) أنظر ما تقدم فقرة ١٠٣ .

وكان للشريعة الاسلامية بوجه خاص دورها البارز فى هذا المجال ، حيث الاعتراف بحقوق الانسان الأساسية ، والدعوة الى المساواة بين الانسان بمثابة أحد العناصر البارزة فى هذه الشريعة الغراء .

وإذا كان المقام لا يتسع هنا لا ستعراض موقف الشريعة الاسلامية الغراء فيما يتعلق بقضية حقوق الانسان إستعراضا تفصيليا شاملا ، فحسبنا أن نشير الى أن الشريعة الاسلامية والفقه الاسلامى كان لهما السبق المطلق فى إرساء دعائم وأسس حقوق الانسان ، فى وقت السلم أو فى وقت الحرب على حد سواء . فلقد أعلنت الشريعة الاسلامية المكانة السامية للإنسان فى هذا الكون « ولقد كرمنا بنى آدم وحملناهم فى البر والبحر ورزقناهم من الطيبات وفضلناهم على كثير ممن خلقنا تفضيلا » (سورة الاسراء ٧٠) ، « وإذ قال ربك للملائكة انى خالق بشرا من صلصال من حمإ مسنون ، فاذا سويته ونفخت فيه من روحى فقعوا له ساجدين ، فسجد الملائكة كلهم أجمعون ، الا ابليس أبى أن يكون مع الساجدين » . (سورة الحجر ٢٨ - ٣١) .

٢٨٧ - وأرست الشريعة الاسلامية مبدأ المساواة بين البشر على أسس وطيدة ، فالقرآن الكريم يقرر المبدأ العام « إن أكرمكم عند الله أتقاكم » (سورة الحجرات ٢٤) . ويقول رسول الله صلى الله عليه وسلم « يا أيها الناس ان ربكم واحد وان أباكم واحد ، كلكم لآدم وآدم من تراب ، ان أكرمكم عند الله أتقاكم ، وليس لعربى على عجمى ولا لعجمى على عربى ، ولا لأحمر على أبيض ، ولا لأبيض على أحمر فضل الا بالتقوى ، ألا هل بلغت ، اللهم فاشهد ألا فيبلغ الشاهد منكم الغائب » . وكفلت الشريعة الاسلامية مبدأ المساواة أمام القانون « ان الله يأمركم أن تؤدوا الأمانات الى أهلها وإذا حكمتم بين الناس أن تحكموا بالعدل » (سورة النساء ٥٨) ، « ولا يجرمنكم شنآن قوم على ألا تعدلوا اعدلوا هو أقرب للتقوى » (سورة المائدة ٨) . ويقول رسول الله صلى الله عليه وسلم « إنما أهلك من قبلكم أنهم كانوا إذا سرق الشريف تركوه، وإذا سرق الضعيف أقاموا عليه الحد ، والله لو أن فاطمة بنت محمد سرقت لقطعت يدها » .

٢٨٨ - وقد كفل الاسلام الحرية الدينية ، فلكل انسان الحرية فى اختيار العقيدة التى يؤمن بها « لا اكراه فى الدين ، قد تبين الرشد من الغى » (سورة البقرة ٢٥٦) « ولو شاء ربك لآمن من فى الأرض كلهم جميعا أفأنت تكره الناس حتى يكونوا مؤمنين » (سورة يونس ٩٩) . وقد كفلت الدولة الاسلامية لغير المسلمين الذين يقيمون فيها حرية العقيدة . وأعلت الشريعة الاسلامية حرية الفكر ، والعقل مناط التكليف ، والتفكير فطرة الانسان ورسالة العقل « أفلم يسيروا فى الأرض فتكون لهم قلوب يعقلون بها ، أو آذان يسمعون بها ، فانها لا تعمى الأبصار ، ولكن تعمى القلوب التى فى الصدور » (سورة الحج ٤٦) .

ومن ناحية أخرى أقامت الشريعة الاسلامية نظاما انسانيا متكاملا لسير عمليات القتال التى تخوضها الجيوش الاسلامية فى حروبها ضد الأعداء . وقد سبقت الشريعة الاسلامية والفقه الاسلامى الحركة الانسانية الحديثة بمئآت السنين ، ويعد مؤلف السير الكبير للأمام محمد ابن الحسن الشيبانى أول مؤلف فقهى فى القانون الدولى الانسانى(١) .

٢٨٩ – وقد عرف الغرب بعض الوثائق الانسانية التي أكدت الحقوق الأساسية للانسان ، والتى بدت كمنارات وسط الظلام الدامس الذى غلف تلك الحقوق لفترات طويلة خلال العصور الوسطى، ونذكر منها بصفة خاصة « الماجنا كارتا » التى صدرت فى عام ١٢٢٥ لتسجيل حقوق شعب إنجلترا فى مواجهة الملك . ووثيقة إعلان الاستقلال الأمريكية فى عام ١٧٧٦ ، والتى بدت من خلال صياغتها بصمات الفلاسفة الأوروبين أمثال جون لوك ، وجان جاك روسو ، وفولتير وغيرهم ، والتى أكدت ديباجتها على« أن الناس خلقوا متساوين وقد منحهم خالقهم حق الحياة والحرية » ووثيقة حقوق الانسان التى صدرت بعد الثورة الفرنسية لاثبات فساد نظرية الحق الإلهى للملوك ، ولتأكيد حق الأفراد جميعا فى الحرية والمساواة .

القانون الدولي لحقوق الانسان :

٢٩٠ – أدت الأهوال والفظائع التى شهدتها الانسانية خلال الحرب العالمية الثانية ، الي أن يحرص واضعو ميثاق الأمم المتحدة علي أن يتضمن نصوصا تؤكد ضرورة العمل علي حماية حقوق الانسان وبذلك كان الميثاق أول وثيقة دولية تسجل ذلك التطور الذي شهده القانون الدولي العام منذ بدايات هذا القرن في مجال حماية حقوق الانسان (٢)، والتعبير عن الرغبة في تأكيد الحرية فى نطاق المجتمع الدولى ، ليتسنى إقامة بنيان تنظيمى يستند الى أسس وطيدة ، فقد جاء بديباجة الميثاق « . . وأن نؤكد من جديد ايماننا بالحقوق الأساسية للانسان ، وبكرامة الفرد وقدره وبما للرجال والنساء والأمم كبيرها وصغيرها من حقوق متساوية » واعتبرت المادة الأولى من الميثاق أن من بين

---

(١) أنظر تفصيلات ذلك : صلاح الدين عامر – مقدمة لدراسة قانون النزاعات المسلحة . المرجع السابق الأشارة اليه .

(٢) من المتعين الانتباه الى أن حماية بعض حقوق الانسان كان سابقا بوقت طويل على انشاء الامم المتحدة ، وحسبنا أن نشير الى الاتفاقيات الدولية المتعلقة بتحريم الرق ، فقد أصدر مؤتمر فيينا تصريحا بإدانة تجارة الرقيق وقرر تحريمها ومنعها ، وقد كان هذا الاعلان مقدمة لتوقيع عدد من الاتفاقيات المناهضة للاتجار بالرقيق ، منها على سبيل المثال إتفاقية تحريم الاتجار بالرقيق الأبيض التى وقعتها الدول الأوربية فى ١٨ مايو ١٩٠٤ كما أن ميدان الحماية الدولية للعمال عن طريق عدد من الاتفاقيات الدولية من الجوانب الهامة لحماية حقوق الانسان .
أنظر ما تقدم ص ١٤٧ وما بعدها .

مقاصد الأمم المتحدة « تحقيق التعاون الدولى على حل المسائل الدولية ذات الصبغة الأقتصادية والاجتماعية والثقافية والانسانية وعلى تعزيز احترام حقوق الانسان والحريات الأساسية للناس جميعا والتشجيع على ذلك اطلاقا بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء » . وعبرت المادة الخامسة والخمسون عن الرغبة فى أن « يشيع فى العالم احترام حقوق الانسان والحريات الأساسية للجميع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء ومراعاة تلك الحقوق والحريات فعلا » .

٢٩١ - ثم جاء الاعلان العالمى لحقوق الانسان ليؤكد فى صراحة ووضوح أن « الاعتراف بالكرامة المتأصلة فى جميع أعضاء الأسرة البشرية وبحقوقهم المتساوية الثابتة هو أساس الحرية والعدل والسلام فى العالم « ، وأن « تناسي حقوق الانسان وازدراؤها قد أفضيا الى أعمال همجية آذت الضمير الانسانى » وأن غاية ما يرنو اليه عامة البشر انبثاق عالم يتمتع فيه الفرد بحرية القول والعقيدة ، ويتحرر من الفزع والفاقة » .

وتنص مادته الأولى على أنه « يولد جميع الناس أحرارا متساوين فى الكرامة والحقوق ، وقد وهبوا عقلا وضميرا وعليهم أن يعامل بعضهم بعضا بروح الاخاء » . وتقطع المادة الثانية بأن « لكل إنسان حق التمتع بكافة الحقوق والحريات الواردة فى هذا الاعلان دون أى تمييز . كالتمييز بسبب العنصر أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأى السياسى أو أى رأى آخر أو الأصل الوطنى أو الإجتماعى أو الثروة أو الميلاد أو أى وضع آخر دون أية تفرقة بين الرجال والنساء » ثم فصلت نصوص الاعلان الحقوق الأساسية للانسان من شخصية وسياسية وإجتماعية وثقافية .

٢٩٢ - وعلى الرغم من عالمية الاعلان العالمى لحقوق الانسان وشموله ، ومع أن الجمعية العامة للامم المتحدة قد قدمت هذا الاعلان العالمى لحقوق الانسان على أنه « المستوى المشترك الذى ينبغى أن تستهدفه كافة الشعوب والأمم ، وحتى يسعى كل فرد وهيئة فى المجتمع واضعين على الدوام هذا الاعلان نصب أعينهم ، الى توطيد احترام هذه الحقوق والحريات عن طريق التعليم والتربية والى إتخاذ إجراءات مضطردة ، قومية وعالمية لضمان الاعتراف بها ومراعاتها بصورة فعالة بين الدول الأعضاء ذاتها وشعوب البقاع الخاضعة لسلطانها » ، فإن الخلاف قد ثار فى الفقه الدولى حول القيمة القانونية لهذا الاعلان ، وبغير خوض فى تلك الخلافات الفقهية ، ورغم تقديرنا لبعض الاجتهادات الفقهية التى حاول أصحابها إضفاء القيمة القانونية الملزمة علي نصوص الاعلان العالمي لحقوق الانسان ، وذلك من خلال الربط بينه وبين نصوص المادتين ٥٥ ، ٥٦ من ميثاق الأمم المتحدة ، والقول بأن الاعلان قد جاء

تطبيقا لنص هاتين المادتين ، وهو ما يسمح بالقول بأن له ذات القيمة القانونية لهذين النصين ، فاننا نميل الي الأخذ بالرأي الغالب الذي يضفي علي الاعلان قيمة أدبية فحسب .

بيد أن النتيجة السالفة يجب ألا تخفي حقيقة التأثير الهائل الذي أحدثه صدور الاعلان العالمي لحقوق الانسان علي مسار تطور القانون الدولي الوضعي في مجال حقوق الانسان[١] (وذلك الي جانب التأثير الضخم الذي كان له علي الدساتير والتشريعات الوطنية) .

٢٩٣ - وقد نجحت الجمعية العامة للأمم المتحدة في ديسمبر ١٩٦٦ في إقرار ثلاث وثائق دولية تتعلق بحقوق الانسان ، هي العهد الدولى للحقوق الاقتصادية والإجتماعية والثقافية ، والعهد الدولى للحقوق المدنية والسياسية [٢]، والبروتوكول الاختياري الملحق بالعهد الأخير ، ودخول هذه الوثائق طور النفاذ فى عام ١٩٧٦ ، كان بمثابة تتويج للجهود الدولية المتعاقبة فى مجال الحماية الدولية لحقوق الانسان دفع بالمبادىء المثالية التى انطوى عليها الاعلان العالمى لحقوق الانسان ، الى دائرة القانون الدولى الوضعى، من خلال تقنين تلك المبادىء وتفصيلها فى هذه الوثائق الدولية الجديدة التى تتمتع بقيمة قانونية دولية بتوقيع الدول وتصديقها عليها.

---

(١) لعل من اهم الأمثلة التى نستطيع أن نسوقها فى هذا السبيل :

١ - القرارات الصادرة عن الفروع المختلفة للأمم المتحدة فيما يتعلق بمناهضة التفرقة والتمييز العنصرى بكافة أشكاله .

٢ - إعلان منح الاستقلال للبلدان والشعوب المستعمرة الصادرة عن الجمعية العامة فى عام ١٩٦٠ فلا شك أن أخضاع الشعوب للسيطرة الأجنبية فى أى شكل من اشكالها هو إنتهاك لحقوق الانسان (أنظر ما تقدم) .

٣ - الاتفاقيات الدولية العديدة التى قامت الأمم المتحدة باعدادها بشأن مركز اللاجئين وعديمى الجنسية ، والحقوق السياسية للمراة المتزوجة وسخرة العمال وحرية الاعلام وغيرها ودعوة الدول الى التوقيع عليها .

٤ - موافقة الجمعية العامة في ٢١ ديسمبر ١٩٦٥ علي الاتفاقية الدولية لازالة كافة أشكال التمييز العنصري وفتح الباب منذ ذلك التاريخ للتوقيع والتصديق عليها من جانب الدول وقد أصبحت هذه الاتفاقية نافذة منذ ٤ يناير ١٩٦٩

٥ - موافقة الجمعية العامة للأمم المتحدة في الثاني من نوفمبر ١٩٧٣ علي برنامج عمل مدته عشر سنوات لمكافحة العنصرية والتمييز العنصري ابتداء من العاشر من ديسمبر ١٩٧٣ الذكري الخامسة والعشرين لموافقة الجمعية العامة علي الاعلان العالمي لحقوق الانسان أنظر ماتقدم

(٢) ولئن أمكن القول أن هذين العهدين الدوليين يستندان الي الاعلان العالمي لحقوق الانسان وينطويان علي تفضيل وبيان لما ورد به من مبادىء ، فانهما قد جاءا ببعض المبادىء الجديدة التي لم يرد لها ذكر في الاعلان العالمي لحقوق الانسان ، كحق الشعوب في تقرير مصيرها وفي التمتع بمواردها وثرواتها الطبيعية ، ومن ناحية أخري فان الوثائق الجديدة قد انطوت علي ضمانات خاصة بتنفيذ الحقوق التي وردت بها.

٢٩٤ - والواقع من الأمر أن مبادىء حقوق الانسان قد وجدت طريقها الى دائرة القانون الدولى الوضعى عن طريق عدد كبير من المواثيق والاتفاقيات والمعاهدات ، التى نشط الفقة الدولى الى تناولها بالبحث والدراسة .

ويلاحظ من ناحية أخرى أن الحماية الدولية لحقوق الانسان لا تقتصر فقط على وقت السلم ، وانما تمتد لتشمل أوقات الصراعات بالقوة ابان الحروب والنزاعات المسلحة بصفة عامة ، التى تمثل ميدانا من الميادين التى حظى فيها احترام حقوق الانسان باهتمام كبير ، حتى أن تعبير القانون الدولى الانسانى قد بات يطلق اليوم على القواعد الخاصة بحماية ضحايا الحرب (١).

ومن ناحية أخرى فان المنظمات الدولية الإقليمية قد أبدت اهتماما كبيرا بحماية حقوق الانسان ، على نحو يتجاوز الحماية المقررة فى اطار القانون الدولى ، وحسبنا أن نشير هنا الى الاتفاقية الأوربية لحقوق الانسان ، التى وقعتها الدول الأعضاء فى مجلس أوربا فى ٤ نوفمبر ١٩٥٠ .

٢٩٥ - ويمكن القول دون مبالغة ، أن الالتزام ببعض المبادىء الأساسية المتعلقة بوجوب احترام الحقوق الأساسية للانسان ، لم يعد قاصرا فقط على الدول التي قامت بالتوقيع والتصديق على تلك الوثائق القانونية الدولية ، وانما يمتد أثرها الى سائر الدول أعضاء المجتمع الدولى بوصفها مترتبة على مبدأ أساسى من مبادىء قانون التنظيم الدولى ، وهو مبدأ وجوب احترام حقوق الانسان . هذا المبدأ الأساسى الذى نشأ وازدهر فى ظل التنظيم الدولى المعاصر ، والذى ارتبط بفكرة المجتمع الدولى فى مفهومها الذى سبق لنا بيانه ، حتى بات يعد من مقوماته الأساسية .

والواقع أنه لم يكن هناك فى ظل القانون الدولى التقليدى مكانا لمبدأ وجوب احترام الحقوق الأساسية للانسان ، بوصف أنه كان قانونا لجماعة من الدول ، ومع بزوغ فكرة المجتمع الدولى وتحول

---

(١) وتنطوي اتفاقيات جنيف الأربع لعام ١٩٤٩ لحماية ضحايا الحرب علي تقنين لمباديء حقوق الانسان ووجوب احترامها خلال النزاعات المسلحة .

وقد تم في يونيو ١٩٧٧ في جنيف التوقيع علي لحقين (بروتوكولين) اضافيين لاتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩ ، وذلك تتويجا لأعمال مؤتمر جنيف الدبلوماسي للعمل علي انماء وتطوير قواعد القانون الدولي الانساني المطبق علي النزاعات المسلحة ، وقد انطويا علي دفعة كبيرة في مجال تفصيل مباديء حماية حقوق الانسان خلال النزاعات المسلحة .

(٢) والتي أصبحت سارية ونافذة في عام ١٩٥٣ بعد اضافة بروتوكول تكميلي لها في عام ١٩٥٢ .

القانون الدولى العام تدريجيا ليصبح قانونا للمجتمع الدولى ، انفسح المجال تدريجيا أيضا أمام الاهتمام بالفرد ، الذى يعد منتميا أيضا الى المجتمع الدولى ، مع انتمائه الى مجتمعه الداخلى ، وهو مـايدعـو الى الاهتمـام به من جـانب القـانون الدولى ، وقـانون التنظيم الدولى . ولاشك أن حـريات الانسان وحقوقه الأساسية كانت فى مقدمة المسائل التى يتعين الاهتمام بها على الصعيد الدولى ، لبلورة الاحساس بالمجتمع الدولى كمجتمع انسانى حقيقى ، وهو ما أدى فى حقيقة الأمر الى استقرار هذا المبدأ كمبدأ أساسى من مبادىء قانون التنظيم الدولى .

الفصل الثالث

المبادئ المتعلقة بجوهر التنظيم الدولى

تمهيد وتقسيم :

٢٩٦ - أشرنا فيما تقدم الى أنه إذا كان القانون الدولى العام قد قام فى ظل مجتمع الدول ، على مبدأ التعايش ، فى تلك الفترات التى لا يحتدم فيها الصراع بين الدول (أى فى وقت السلم) ، فان قانون التنظيم الدولى المعاصر يقوم علي أساس مبدأ التعاون[١]. وقد أدت التطورات المتعاقبة التي طرأت علي المجتمع الدولي ، وعلي قانون التنظيم الدولي ، الي ظهور مبدأ التضامن الدولي، كما أن التنظيم الدولي الذي يقوم في إطار بعض الجماعات الدولية ، قد أخذ بمبدأ التكامل حيث يستهدف التنظيم الدولي الذي يقوم في إطار بعض تلك الجماعات الدولية، تحقيق التكامل بين الدول التي تنتمي الي جماعة دولية بعينها ، كما هو الشأن بالنسبة للتنظيمات الاقليمية ، التي عرفها عالم اليوم ، وبوجه خاص التنظيمات الأوربية التي تقدم نموذجا متميزا في هذا المجال .

وإذ نحيل إلي مؤلفات العلاقات الأقتصادية الدولية في دراسة مبدأ التكامل ، فاننا نقسم هذا الفصل إلى مبحثين نعرض فيهما علي التوالي لمبدأي التعاون ، والتضامن الدولي .

المبحث الأولى

التعاون الدولى

مفهوم التعاون الدولى :

٢٩٧ - يمكن تعريف التعاون بصفة عامة بأنه الاسهام في عمل مشترك ، وهو ما يعني بالضرورة تعدد القائمين بالعمل ، ومن ثم فإن التعاون يكون ثمرة لرغبة عدد من القوي الإجتماعية المختلفة في

---

(١) أنظر فى التفرقة بين مبدأ التعايش والتعاون .

Reuter, Paul et Combacau, jean
Institutions et relations internationales.
(Collection Thémis) P. U. F. Paris 1980. P. 235.

العمل المشترك . وإذا كنا في مجال الحديث عن التعاون الدولي ، فان لفظ الدولية ، هو الذي يتكفل بتعيين تلك القوي الاجتماعية التي تقوم بالتعاون فيما بينها ، ويستلزم بالضرورة أن تكون تلك القوي الاجتماعية منتمية الي أكثر من دولة واحدة[١] .

علي أن من المتعين الانتباه الى أن التعاون الدولي يستخدم في معنيين فهناك أولا : المفهوم الضيق للتعاون ، والذي ينصرف الي التعاون بين الدول Coopération inter-étatique .. وهناك المفهوم الواسع للتعاون الدولي ، الذي يمتد ليشمل التعاون بين عناصر إجتماعية تنتمي الي أكثر من دولة ، ولاشك أن هذا المفهوم الأخير هو الأكثر توافقا مع غايات حركة التنظيم الدولي الأعظم من حجم التعاون الدولي يجري ، في الوقت الحاضر ، من خلال حكومات الدول المختلفة ، أو يخضع لاشرافها المباشر علي الأقل [٢] .

٢٩٨ - والتعاون هو أحد الأهداف التي يسعي المجتمع الاسلامي ، في ظل الشريعة الاسلامية الغراء ، الي تحقيقه ، وقد أشار استاذنا المغفور له فضيلة الشيخ محمد أبو زهرة الي هذا المعني ، عندما كتب مقررا « أما التعاون الانساني العام وهو المرتبة العليا فقد بينه ونظمه قوله تعالي « ياأيها الناس إنا خلقناكم من ذكر وأنثي وجعلناكم شعوبا وقبائل لتعارفوا إن أكرمكم عند الله أتقاكم » وليس التعارف هو إقراء السلام أو رد التحية أو مبادلة التحيات بأي طرق كانت تلك المبادلة ، إنما التعارف الكامل هو أن يعرف أهل كل أقليم ما عند الاقليم الآخر من خيرات ويفيض أهل كل أقليم بفاضل ما عندهم علي الإقليم الآخر ، ويتعاونون مع ذلك علي إقامة الفضائل الانسانية في المجتمع الانساني وعلي القاء السلام فيه بدل التنابذ والخصام وعلي حماية الحريات وعلي حماية الضعفاء في كل الأرض، هذا هو التعارف بمعناه الحقيقي الكامل ، ولا يكون ثمة تعارف مطلقا إذا كان هناك تنابذ أو حروب

---

(١) أنظر فى هذا المعنى :

Dehousse, Jean -Maurice
Les Organisation Internationales.
Leige 1968. p. 15.

(٢) يعبر البعض عن هذا المعنى بالقول :

«Logiquement, puisque l'humanité la fait passer par le phénomine étaique et qu'elle n'a pas encore dépassé ce stade, l;amé nagement d'une certaine compatibilité entre des Etats multiples reste la base même desrelations internationales à defaut de laquelle elles ne progresseraient pas».

أنظر روتير وكامباكو - المرجع السابق الاشارة اليه ص ٢٣٥ .

أو يكون أهل كل أقليم يضنون على الأقليم الآخر بفائض ما عندهم كما هو قائم ، حتى أنه توجد دول تلقى بالحبوب فى البحر وبجوارها أمة أخرى تتضور جوعا ويلقى أبناؤها فى القفار ، ليس هذا من التعارف ، فكانت هذه الآية الكريمة واضحة كل الوضوح فى التعاون الانسانى على البر والتقوى والله تعالى يقول « وتعاونوا على البر والتقوى ولاتعاونوا على الأثم والعدوان »[1].

مبررات التعاون الدولي :

٢٩٩ – واذا كنا نستطيع أن نتحدث اليوم عن مجتمع دولى بالمفهوم الحقيقى ، فاننا نستطيع أن نلمس تحولات جذرية وهيكلية ، فى الفلسفة والمبادىء التى أصبحت تسود العلاقات بين الدول ، بعد أن دخلت مرحلة المجتمع الدولى ، فبعد أن ظلت الدول تكتفى لفترات طويلة بحد أدنى من العلاقات المتبادلة ، ومن التعاون الدولى ، الذى يغلب عليه طابع الثنائية ، فى اطار من التعايش ، فى الفترات التى تنزوى فيها الرغبة فى الصراع المسلح ، فان فكرة المجتمع الدولى المنظم قد فرضت على الدول أوضاعا جديدة ، وحفزتها على التوسع فى صور التعاون فيما بينها من أجل الوصول الى عالم أفضل .

ففى هذا المجتمع الدولى الذى نعيش فيه اليوم ، أصبح مبدأ التعاون الدولى أمرا أساسيا ، لايمكن الاستغناء عنه أو المغالاة فى التضييق من نطاقه ، وبات من المسائل التى يجرى التسليم بها ، والتعبير عنها باعتبارها من المسلمات التى لاتقبل الجدل أو تحتمل الخلاف ، وذلك على الرغم من كل صور التنافض والصراعات التى مازال يزخر بها عالم اليوم .

٣٠٠ – وإذا كانت الدولة لاتزال ، كما سبق لنا القول ، هى الوحدة الأساسية ، والشخص القانونى الرئيسى فى المجتمع الدولى المعاصر ، فالحكومة العالمية ، وزوال الدولة ، لما تزل بعد محض أفكار فلسفية مثالية ، تداعب خيال بعض الحالمين ، فان الملاحظ أن كل دولة بمفردها لم تعد قادرة بحال من الأحوال على الانفصال عن المجتمع الدولى الأعم الذى نعيش فى اطاره ، بل أصبحت مدعوة ومدفوعة بعوامل متعددة الى التعاون مع غيرها من الدول ، فى اطار هذا المجتمع ، نزولا على مجموعة من العوامل والاعتبارات التى لاتملك منها فكاكا .

---

(١) انظر فضيلة الأستاذ محمد أبو زهرة – نظام النفقات والتكافل الاجتماعى فى الأسلام – منشور فى المجلد الثالث لأسبوع الفقه الاسلامى من مطبوعات المجلس الأعلى لرعاية الفنون والآداب والعلوم الاجتماعية القاهرة ١٩٧٠ ص ١٩١ .

ويمكن أن نحدد أبرز تلك العوامل فى مجموعة من العوامل الفنية ، والنفسية ، والاقتصادية ، والسياسية[1].

١ - العوامل الفنية:

٣٠١ - لقد أدى التقدم العلمى والفنى الكبير ، الذى عرفه هذا العصر ، الى دفع مبدأ التعاون الدولى دفعات هامة ، ذلك أن الامكانيات الهائلة ، التى أصبحت متاحة أمام الانسان ، لنقل الأشياء، والأفكار عبر الحدود ، قد أدت الى التأثير ، على العلاقات الدولية ، حيث بدا أن استغلال بعض منجزات تلك الثورة العلمية والفنية ، يتطلب بالضرورة نطاقا ماديا واسعا ، لايتوافر بغير التعاون ، كما أن تلك المنجزات قد كسرت حاجز المسافات ، وجعلت من العالم على سعته نطاقا للاتصال ، والتعاون ، وفتحت أمام الانسان امكانيات لم تكن تخطر على باله من قبل . وحسبنا أن نشير هنا الى التعاون الدولى فى ميدان الفضاء الخارجى ، أو فى مجال استكشاف واستغلال ثروات قيعان البحار والمحيطات ، أو ميدان نقل التكنولوجيا ، لنعرف الى أى مدى أدى التقدم الفنى الى جعل التعاون الدولى من سمات العصر ، ومطلبا من متطلباته الحيوية.

٢ - العوامل النفسية :

٣٠٢ - وثمة من العوامل المعنوية والنفسية ، مايجعل من التعاون الدولى مبدأ من المبادىء الأساسية لتنظيم المجتمع الدولى ، فقد عرف العالم منذ وقت بعيد أولئك الذين يتطلعون تحت باعث من الدوافع المعنوية ، الى مد نطاق نشاطهم ، أو نشر أفكارهم عبر حدود الدول ، ولاشك أن المذاهب الفلسفية ، والنزعات الاجتماعية تأتى فى مقدمة تلك التيارات . وقد أدى التقدم الكبير لصناعة الصحافة ، ولوسائل الاعلام الحديثة الى تعاظم تأثير تلك الاعتبارات المعنوية والنفسية فى تهيئة الأذهان ، وفى خلق جو نفسى ملائم لقبول التعاون الدولى ، كحقيقة تفرضها اعتبارات العالم الذى نعيشه ، ونستطيع أن نضيف هنا الانتشار السريع لأنماط معينة من السلوك الاجتماعى على المستوى العالمى ، باعتباره عنصرا من العناصر التى أسهمت وتسهم دائما ، فى خلق وسط اجتماعى يتقبل التعاون الدولى ، ويتجاوز التحفظات التقليدية التى رسخت فى الأذهان لأجيال طويلة ضد كل ماهو أجنبى .

---

(١) انظر في دراسة تلك العوامل تفصيلا:

Bastid Suzanne `"Mme"
Organisations Internationales
Cooperation Internationale, son évolution et ses formes . juris classeur
Droit Internationale. Fascicule 110

٣ - العوامل الاقتصادية :

٣٠٣ - وقد كان للعوامل الاقتصادية دورا بارزا فى الكشف عن أهمية التعاون الدولى ، ذلك أن العلاقات الاقتصادية الدولية ، تلعب فى عالم اليوم دورا يبدو أشد خطورة ، من أى نوع آخر من أنواع العلاقات الدولية ، وقد كشفت الأزمات الاقتصادية التى تعرض لها العالم ، وخاصة خلال الحروب الكبرى ، وفى أعقابها عن أهمية التعاون الدولى ، لتجاوز تلك الأزمات وتخطيها ، كما أدى ظهور عدد كبير من الدول الحديثة الاستقلال ، والتى تتميز اقتصاديات الجزء الغالب منها بالضعف الشديد، الى النظر الى التعاون الاقتصادى الدولى باعتباره ضرورة لا معدى عنها ، للحفاظ على الحد الأدنى من الأوضاع الاقتصادية الخاصة ببعض تلك الدول ، كما أن ظهور بعض القوى الاقتصادية الكبرى ، قد دفع بالدول فى مناطق جغرافية من العالم الى إحكام التعاون بينها ، من أجل تكوين تكتلات اقتصادية ، تهيىء لها قدرة التصدى لتلك التكتلات على نحو لا يتهيأ لكل منها منفردة ، وخاصة فى مواجهة الاجراءات الاقتصادية التمييزية ، وسياسات الحماية الجمركية التى ظهرت فى الأعوام الأخيرة . ويقدم التعاون الاقتصادى الأوربى لمواجهة الولايات المتحدة الأمريكية من ناحية ، واليابان من ناحية أخرى ، نموذجا فريدا فى هذا الميدان .

٤ - العوامل السياسية :

٣٠٤ - وأخيرا فان للعوامل والاعتبارات السياسية القدح المعلى فى مجال التعاون الدولى ، فلئن كانت تجربة التاريخ الطويل ، قد كشفت عن أن الدول الصغرى قد قاست دائما من جور وعسف وأطماع الدول الكبرى ، التى تتوافر لها القوة العسكرية والسياسية الكفيلة باحتواء غيرها ، فان ذلك الأمر بذاته قد أبرز أن أحد السبل ، التى حاولت من خلالها بعض الدول الصغرى والمتوسطة القوة ، أن تجد شيئا من الخلاص هو احكام روابطها السياسية ، مع الدول الأكثر قوة ، والأشد بأسا ، علها تجد شيئا من الأمن فى مواجهة التقلبات السياسية والعسكرية ، التى اعتاد العالم أن يشهدها . ومن ناحية أخرى فقد وجدت الدول الكبرى أنه قد يكون من الأفضل لها ، توثيق علاقاتها السياسية بعدد كبير من الدول الأقل منها قوة ، والتى تكون فى حاجة اليها لتوطيد أمنها الخارجى ، بوصف أن ذلك يهيىء لها مجالا واسعا للنفوذ ، ويزيد من ثقلها السياسى فى موازين القوى العالمية .

وقد أدى انقسام العالم الى معسكرات مذهبية وأيديولوجية متصارعة فى عالم اليوم الى ازكاء جذوة التعاون الدولى فى دائرة كل معسكر من تلك المعسكرات بهدف تقويته ، فى مواجهة المعسكرات الأخرى ، وحسبنا أن نشير الى معسكر الدول الرأسمالية الغربية ، والاشتراكية ، والى دول العالم

الثالث ، التى تحاول جاهدة أن تخلق لنفسها وضعا سياسيا متوازنا فى علاقاته السياسية ، مع تلك المعسكرات الرئيسية ، وذلك من خلال المزيد من التعاون السياسى فى اطار كتلة مايعرف بدول عدم الانحياز ، ومجموعة الـ ٧٧ .

أشكال التعاون الدولي :

٣٠٥ - يتخذ التعاون الدولى صورا وأشكالا متنوعة ، وله أساليب الخاصة المتميزة ، ولاشك أن مبدأ التعاون الدولى يعد أصلا من أصول العلاقات الدولية ، وقد وجدت الكثير من تطبيقاته فى اطار القانون الدولى التقليدى ، فى ظل مجتمع الدول ، أى قبل أن تتبلور فكرة المجتمع الدولى ، ويستقر الاحساس بها على النحو الذى سبق لنا أن أشرنا . فقد عرف منذ وقت بعيد العمل المشترك L'Action Commun، الذى تضطلع به دولتان أو أكثر بناء على اتفاق بينهما لتحقيق أهداف واحدة فى اطار العلاقات الدولية . وكانت المؤتمرات الدولية التى تضم مندوبين عن الدول المختلفة لمناقشة الأمور ذات الاهتمام المشترك صورة من صور التعاون ، عرفت الدول السبيل اليها منذ قرون عديدة ، وتزايد الالتجاء اليها منذ النصف الثانى من القرن التاسع عشر بوجه خاص[١].

٣٠٦ - وتعد المعاهدات الدولية أداة هامة ، من أدوات التعاون الدولى ، وهى التى يتبلور من خلالها التعاون الدولى أيا ما كان الشكل الذى يتخذه ، بيد أن مضمون التعاون الدولى يتنوع تنوعا كبيرا ، فمن الممكن أن ينصرف التعاون الدولى فحسب الى وضع قواعد موحدة ، تقبل الدول على الانصياع الى أحكامها و ويمكن أن يتجاوز ذلك الى مرحلة التنفيذ والمتابعة ، بواسطة الهيئات التى تنشأ ويعهد اليها بالقيام على شئون ذلك التعاون ، فهناك فرق كبير بين أن تقوم دولتان أو عدد محدود من الدول بابرام إتفاقية دولية ، تتعلق بالقواعد الخاصة بضمانات استثمار رأس المال الأجنبى، وبين أن تقوم تلك الدول بذاتها ، بابرام معاهدة دولية بانشاء بنك دولى ، يقوم بتمويل المشروعات الخاصة ، أو العامة فى أقاليم تلك الدول الأطراف .

٣٠٧ - وقد أعطى ظهور الهيئات الدولية للتعاون الدولى أشد أدواته فعالية ، فلا ريب أن الهيئات الدولية تعد أهم الاشكال التى يتخذها التعاون الدولى ، حيث يتجسد ذلك التعاون فى شكل جهاز ينشأ مستقلا عن الدول التى تتعاون على انشائه ، سواء اتخذ ذلك الجهاز شكل المنظمة الدولية، أى الجهاز الذى يستهدف تحقيق التعاون الاختيارى بين الدول فى مجال من مجالات تنسيق السياسات بينها ، أو اتخذ شكل المشروع الدولى العام ، أى ذلك الجهاز الذى يستهدف أساسا تحقيق

---

(١) انظر فى تفصيلات ذلك .Dehousse المرجع السابق الاشارة اليه

التعـاون بين الدول ، فى مجـال انتاج سلعة أو تقديم خدمة ، أو القيام على ادارة مرفق عام دولى ، ذو طابع صناعى أو تجارى ، حتى ولو كانت تلك الهيئة فى نهاية الأمر عبارة عن منظمة دولية غير حكومية .

القيمة القانونية لمبدأ التعاون الدولي :

٣٠٨ - واذا كان الفقه الدولى لا يعطى أهميـة كبيـرة لمناقشـة القيمـة القانونيـة لمبدأ التـعاون الدولي، مكتفيا بالتسليم به ، ودراسة تطبيقاته ، فان ذلك الموقف يمكن النظر اليه بوصفه ترفعا من جانب الفقه عن تناول بديهيـة لا تحتاج الى اثبات ، فالجانب الأعظم من الأعمال القانونية الدولية ، انما ينطلق من بداية مبدأ التعاون الدولى ، فابرام المعاهدات ، والاقدام على تنفيذ الالتزامات المقررة بموجب نصوصها ، وانشاء الهيئات الدولية ، والانخراط فى عضويتها ، والنهوض بأعباء تلك العضوية ، انما ينبعث فى حقيقة الأمر من مبدأ يعد بمثابة الأصل الثابت لتلك الالتزامات المتمثلة فى نصوص الوثائق والمعاهدات ، ألا وهو مبدأ التعاون الدولى ، الذى يدفع بالدول الى تجاوز تحفظ مبدأ التعايش والحذر الملابس له ، الى الاقدام على التعاون من خلال الروابط القانونية فى المجتمع الدولي.

ولئن كان مبدأ التعاون الدولى يبدو هنا كالباعث المحرك على انشاء الالتزامات القانونية الدوليـة، التى يمكن أن تعد تطبيقا له ، ومن ثم يمكن النظر اليه بوصفه منتميا الى فلسفة القانون الدولى ، أو أصلا من أصول العلاقات السياسية الدولية ، فان عصر التنظيم الدولى ، قد دفع بمبدأ التعاون الدولى الى دائرة المبادئ القانونية الدولية ، التى لا يرقى اليها الشك . فالمتأمل فى نصوص المواثيق المنشئة للهيئات الدولية بكافة أنواعها سيجد تعبير التعاون واردا فى صدر الأهداف التى تتغياها تلك الهيئات ، وفى مقدمة المبادئ التى تقوم الدول الأعضاء ، وأجهزة تلك الهيئات بالالتزام بها فى سعيها من أجل تحقيق تلك المقاصد والأهداف ، وحسبنا أن نشير الى ميثاق الأمم المتحدة الذى توجت ديباجته بالاشارة الى عزم الدول الموقعة أن توحد جهودها لتحقيق الأغراض المشار اليها فى الديباجة ، ثم تشير مادته الأولى فى فقرتها الثالثة الى « تحقيق التعاون الدولى على حل المسائل الدولية ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والانسانية . . . . » فى مجال تعدادها لمقاصد الأمم المتحدة ، ثم تقرر الفقرة الخامسة من المادة الثانية أن « يقدم جميع الأعضاء كل ما فى وسعهم من عون الى الأمم المتحدة فى أى عمل تتخذه وفق هذا الميثاق ، كما يمتنعون عن مساعدة أية دولة تتخذ الأمم المتحدة ازاءها عملا من أعمال المنع أو القمع » .

٣٠٩ - وقد وجد هذا المبدأ القانونى الأساسى تأكيدا وترسيخا فى عدد كبير من التوصيات والقرارات التى صدرت عن الفروع المختلفة لهيئة الأمم المتحدة ، وخاصة الجمعية العامة ، ويأتى فى المقدمة الاعلان الذى أصدرته الجمعية العامة فى ٢٤ أكتوبر ١٩٧٠ بشأن مبادئ القانون الدولى المتعلقة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول ، والذى أكد المبدأ الرابع من مبادئه ، على التزام الدول بوجوب التعاون فيما بينها طبقا لأحكام الميثاق ، وبغير دخول فى المناقشات التى أثيرت حول مدى القيمة القانونية لذلك الأعلان ، فاننا نجد فيه فيما يتعلق بموضوع هذا الحديث كشفا عن قاعدة عرفية ، تعد بمثابة أحد الأصول الرئيسية لقانون التنظيم الدولى المعاصر .

٣١٠ - وقد جرت الأشارة بعد ذلك الى مبدأ التعاون الدولى ، والى التزام الدول بالتعاون ، وخاصة من خلال الهيئات الدولية ، فى مجال التعاون الاقتصادى ، ونذكر بصفة خاصة الاعلان الذى أصدرته الجمعية العامة فى أول مايو ١٩٧٤ ، بشأن إقامة نظام اقتصادى دولى جديد (القرار رقم ٣٢٠١) الذى أشارت مادته الرابعة الى التعاون بين الدول على أسع نطاق ممكن ، والمؤسس على العدالة والذى يستهدف ازالة مظاهر التفاوت وتحقيق الرخاء ، كأحد المبادئ الرئيسية التى يتعين أن يقوم عليها النظام الإقتصادى الجديد [1].

كما تجدر الأشارة أيضا فى هذا المقام الى ميثاق حقوق الدول وواجباتها الاقتصادية الذى أقرته الجمعية العامة للأمم المتحدة فى ١٢ ديسمبر ١٩٧٤ (الدورة ٢٩) ، والذى أشار الى مبدأ التعاون الدولى فى العديد من نصوصه ، فبعد أن أشار اليه فى ديباجته كأحد الأسس التى يتعين أن تقوم عليها العلاقات الإقتصادية والسياسية وغيرها من العلاقات بين الدول ، ألقى على عاتق الدول الالتزام بالتعاون الدولى فى مختلف المجالات[2] .

---

(١) فقد جاء بالفقرة الرابعة من الاعلان :

4 La nouvel ordre éconoñmique internationale devrait être fondé sur le plein respect des principes ci-aprés:

b) Coopération la étendue possible entre tous les Etats membres de la Communauté internationale, fondée sur l'equité et de nature à eliminer les disparités existant dans le monde et à assurer la prospérité pour tous;

(٢) ونشير هنا بصفة خاصة الي نص المادة التاسعة من ذلك الميثاق التي جاء بها :

«Tous les Etats ont pour responsabilité de coopérer dans les domaines économiques, social, culturel, scientifique et technique, à favoriser le progrés économique et social dans le monde entier, et en pariculier dans les pays en voie de développement».

كما أشار الميثاق في عدد كبير من نصوصه الي مبدأ التعاون في المجالات المختلفة ، ونذكر من =

٣١١ - وهكذا باتت الدول تلتزم ، فى إطار المجتمع الدولى المنظم ، بوجوب التعاون فيما بينها ، مباشرة ، ومن خلال الهيئات الدولية بكافة أنواعها ، العالمية والإقليمية ، السياسية أو ذات الطابع الفنى ، بموجب العديد من النصوص القانونية ، التى تقرر مبدأ التعاون كأصل قانونى من أصول التنظيم الدولى المعاصر، بحيث يمكن القول بثقة وإطمئنان ، أن مبدأ التعاون الدولى ، يعد اليوم أحد المبادئ الرئيسية التى يقوم عليها التنظيم الدولى المعاصر ، والمجتمع الدولى المنظم الذى نعيش فى إطاره .

ولعل من أهم النتائج التى تترتب على تأكيد الطابع القانونى لمبدأ التعاون الدولى ، والنظر اليه بوصفه مبدأ رئيسيا من مبادئ قانون التنظيم الدولى المعاصر ، هى وجوب النظر الى قواعد ذلك القانون فى ضوء من هذا المبدأ الرئيسى ، وهو الأمر الذى يمكن أن يؤدى الى نتائج عملية ، فيما يتعلق بعملية تفسير تلك القواعد وتطبيقها ، على النحو الذى يتوافق مع مقتضيات مبدأ التعاون الدولى ، ويستجيب لمتطلباته .

المبحث الثانى

مبدأ التضامن الدولي

International Solidarity - Solidarité Internationale

٣١٢ - أشرنا فيما تقدم الى مبدأ التضامن فى مواجهة العدوان بوصفه واحدا من المبادىء الرئيسية لتنظيم المجتمع الدولى المعاصر ، والتى تعبر عن خضوع الدولة للقانون ، مؤكدين على أن ذلك المبدأ يعد من أقدم المبادىء الأساسية للتنظيم الدولى ، وأن بعض الأشكال الأولى لمحاولات التنظيم الدولى فى العصور الحديثة ، كانت فى حقيقتها تعبيرا عن نوع من التضامن فى مواجهة التوسع الأقليمى ، والعدوان ، وأبرزنا كيف وجد ذلك المبدأ المجال للتعبير عنه فى ظل عهد عصبة الأمم ، ثم فى ميثاق الأمم المتحدة ، وكيف تم الأخذ به على المستوى الإقليم . والواقع من الأمر أن التضامن فى مواجهة العدوان ، ليس فى حقيقته الا تطبيقا من تطبيقات مبدأ عام ، هو مبدأ التضامن الدولى ، الذى يعد فى تقديرنا مبدأ عاما من المبادىء المتعلقة بجوهر التنظيم الدولى .

=
بين هذه النصوص ماجاء بالمادة السابعة عشرة من الميثاق :

«La coopération internationale en vue du développement est l'objectif que visent tous les Etats et leur devoir commum. Chaque Etat devrait coopérer aux efforts des pays en voie de dévloppement ....».

٣١٣ - ومبدأ التضامن الذى يعنى الاتحاد والتكافل بين أفراد مجتمع من المجتمعات ، اتحادا يجمعهم حول مصالح مشتركة ، أو مشاعر وتطلعات واحدة ، ويوحد بينهم بوجه خاص ، فى مواجهة المشاكل والصعاب ، أو الأخطار التى تتهددهم جميعا ، قد ظهر واضحا كل الوضوح فى إطار الشريعة الاسلامية ، ذلك أن العقيدة الاسلامية هى رباط روحى ، يوحد شعور الأفراد بقيم انسانية خالدة ، وتجمعهم على هدف مشترك ، ومن هنا كانت الأخوة الدينية حقيقة نفسية واقعية فى يقين المسلم قررها القرآن على نحو ما يقرر الحقائق الواقعية التى لا تقبل ما ينافيها من ألوان الصلات الأخرى أيا كان نوعها ، قال تعالى « انما المؤمنون اخوة » بل رتب الله سبحانه وتعالى الوعيد على ايثار أية صلة أخرى ، ولو كانت صلة الدم والنسب ، قال تعالى « لا تجد قوما يؤمنون بالله واليوم الآخر يوادون من حاد الله ورسوله ولو كانوا آباءهم أو أبناءهم أو اخوانهم أو عشيرتهم ، أولئك كتب فى قلوبهم الايمان ، وأيدهم بروح منه ، ويدخلهم جنات تجرى من تحتها الأنهار خالدين فيها رضى الله عنهم ورضوا عنه ، أولئك حزب الله ألا ان حزب الله هم المفلحون » .

هذا الايمان هو الذى يخلق الشعور بالأخوة الدينية وهى أكبر ضمان نفسى لتحقيق التكافل الاجتماعى لأن المسلم الحق ينزل على مقتضياتها فى التعامل مع أخيه فى جميع مجالات الحياة ، وقد صرح الرسول صلى الله عليه وسلم بأن هذه الأخوة هى مصدر التكافل الاجتماعى فى الاسلام ماديا ومعنويا بقوله « المسلم أخو المسلم ، لا يظلمه ولا يسلمه ، ولا يخذله ولا يحقره ، التقوى هاهنا - ويشير الى صدره ثلاث مرات - بحسب امرئ من الشر أن يحقر أخاه المسلم ، كل المسلم على المسلم حرام : دمه وماله وعرضه » .

والاسلام اذ يجعل من الخصائص الأصلية للمجتمع الاسلامى ولاء أفراده بعضهم لبعض والولاية تنطوى على كل معانى التناصر والتساند ، فانما يشير الى هذه الثمره التى تترتب على الأصل الدينى الأول ، وهو الأخوة ، فالنزول على مقتضياتها يستلزم التكافل ، ولا سيما وقت الشدة والأزمات « والمؤمنون والمؤمنات بعضهم أولياء بعض » .

ويصور الرسول صلى الله عليه وسلم هذا الشعور بالحقائق النفسية التى قررها الاسلام ثمرة للايمان من الأخوة والمحبة والولاية بقوله عليه السلام « مثل المؤمنين فى توادهم وتراحمهم وتعاطفهم كمثل الجسد اذا اشتكى منه عضو تداعى له سائر الأعضاء بالسهر والحمى » . وهو تعبير عن عمق الشعور الدينى وصدقه ووحدته ، وعن هذا التجاوب النفسى بين أفراد المجتمع الاسلامى ، وقت الأزمات والشدة . فالتعاطف والتراحم والتواد كل أولئك قيم انسانية خالصة تعتبر منطلقات أساسية

للتكافل الاجتماعى فى الاسلام ، وهذه القيم النفسية هى التى تجعل من المجتمع الاسلامى وحدة منسجمة شعورا ومقصدا على النحو الذى عبر عنه الرسول صلى الله عليه وسلم «المؤمن للمؤمن كالبنيان يشد بعضه بعضا»[١].

٣١٤ - فاذا ما ألقينا نظرة على المبدأ فى اطار القانون الوضعى ، فاننا نلاحظ ، أن القانون الرومانى قد عرف تطبيقا محددا لمبدأ التضامن ، هو التضامن بين المدينين in Solidum وقد إستقر مفهوم التضامن فى اطار الفلسفة السياسية والاجتماعية التى تمخضت عنها الثورة الفرنسية ، ووجد التعبير سبيله بعد ذلك الى اللغة الانجليزية[٢]. وقد اكتسب الاصطلاح منذ ذلك الحين مضمونا قانونيا مستقرا فى اطار القانون المدنى ، بوجه خاص ، ومضمونا فلسفيا واجتماعيا وسياسيا فى اطار الدراسات الفلسفة[٣].

٣١٥ - وأول ما نلاحظه فى اطار قانون التنظيم الدولى بصدد مبدأ التضامن الدولى ، أنه اذا أمكن القول بأنه كان باعثا محركا لبعض المحاولات الأولى للتنظيم الدولى - الوفاق الأوربى - فقد كان ينظر اليه بوصفه تطبيقا من تطبيقات مبدأ التعاون الدولى . على أن تطور حركة التنظيم الدولى

---

(١) أنظر الدكتور فتحى الدرينى ، التكافل الاجتماعى فى الاسلام . منشور فى المجلد الثالث لأسبوع الفقه الاسلامى - من مطبوعات المجلس الأعلى لرعاية الفنون والآداب والعلوم الاجتماعية - القاهرة ١٩٧٠ ص ١٨٠ وما بعدها .

(٢) «Solidarity 1948. Cad. F. Solidaritè, D. Solidare Solid; See Solidarya».

1. The fact or quality, on the part of communities, ect., of being perfectly united or at one some respect, esp. in interests, sympathies, or aspirations.

2. Community or perfect coincidence of (or between) interests 1874.

3. Civil Law. A form of obligation involving joint and several responsibilities or rights 1975.

The Shorter Oxford English Dictionary (Third Edition 1955).

(٣) أنظر فى تفصيلات ذلك :

Jaeger, Gilbert

International Solidarity and the Protection of Refugees. Report- «International Solidarity and Humanitional Actions». Congress - Sanremo 10 - 13 / 9 / 1980.

وأنظر فى المدلولات الفلسفية ذلك :

Lalande, Andrè

Vocabulaire technique et critique de la philosophie. Huitième èdition Presses Universitairis de de France. Paris 1960 PP. 1005 - 1108.

قد أدى الى ابراز مبدأ التضامن الدولى ، بحيث بدا واضحا فى مجال مواجهة العدوان ، والخروج على مبدأ تحريم استخدام القوة على النحو الذى سبقت الاشارة اليه ، ثم بدأ بعد ذلك يظهر فى مناحى متعددة فى اطار حركة التنظيم الدولى المعاصرة .

٣١٦ - ويلاحظ جانب من الفقه ، أن من المتعين التفرقة ، فى اطار مبدأ التضامن الدولى ، بين ما يطلق عليه التضامن العام La Solidarité générale والتضامن الجزئى La Solidairitè partielle ذلك أنه يمكن التمييز فى اطار العلاقات الدولية بين المصالح المتنوعة ، لمجموعات معينة من الدول ، ولنأخذ مثالا على ذلك الدول المنتجة لسلعة معينة ، والدول المستهلكة لتلك السلعة ، فثمة تضامن جزئى ينشأ بين الدول فى اطار كل من هاتين الطائفتين ، ذلك أن الدول المنتجة نظرا لما بينها من مصالح مشتركة ، توحد مواقفها ، وتتضامن فيما بينها من أجل التأثير على الدول المستهلكة للسلعة، والتى يقوم بين أعضائها تضامن مواز . وعندما تتم تسوية الأمور فى النهاية ، وعلى الرغم مما يقوم بين الطائفتين من تعارض فى المصالح أو صراع ، تكون تلك التسوية معبرة عن موقف موضوعى ، يعد بمثابة تضامن عام فى المفهوم السياسى العام[1].

٣١٧ - فاذا ما انتقلنا من ذلك التعميم الى التطبيق على مجريات حركة التنظيم الدولى المعاصرة ، فاننا نجد أن هناك مظاهر متنوعة للتضامن الجزئى فى اطاره ، وأن ما يتم التوصل اليه من قرارات ونتائج يعد معبرا عن تضامن موضوعى فى المفهوم المتقدم ، فلقد شهدت السنوات الأخيرة بوجه خاص ، تصاعد مد التضامن الجزئى ، فى اطار الهيئات الدولية ، ومن أبرز الأمثلة فى هذا الصدد ، ما تمثله المجموعات الاقليمية ، والتكتلات الدولية ، فى اطار هيئة الأمم المتحدة ، بفروعها وأجهزتها المختلفة ، وهو الأمر الذى عكس أثره على طريقة تشكيل المجالس المحدودة العدد ، حيث يجرى تمثيل المجموعات الأقليمية المختلفة ، وفقا لنسب مقرره . والمتتبع لسير عملية اتخاذ القرار فى تلك الفروع والأجهزة ، يدرك مدى ما تلعبه ، تلك المجموعات الاقليمية ، والتكتلات الدولية ، من التكتل لاصدار القرارات التى تكون ذات أهمية لمجموعة من تلك المجموعات ، أو متوافقة مع مصالحها ، وكيف تجرى عمليات التوفيق والموازنة ، بين المصالح المتعارضة لتلك المجموعات والتكتلات .

---

(١) انظر فى هذا المعنى

Colliard, Claude - Albert

Vers de Nouveaux Principes de Droit Internationale. Société Francaise Pour Le Droit Internationale. Colloque de Caen, (Mai 1975).

La Crise de L'Energie et Le Droit Internationale.

Paris A. Pedone 1976. P. 288.

٣١٨ - لقد استقرت فى حياة المجتمع الدولى المنظم ، مجموعة من التكتلات التى تتمسك الدول فى اطار كل منها ، بعدد من المبادئ ، وتسعى الى حماية مجموعة من المصالح ، وتتضامن الدول الداخلة فيها دفاعا عن تلك المبادئ والمصالح فى اطار الهيئات الدولية وخارجها . ومجموعة الـ ٧٧ ، ودول عدم الانحياز ، ومجموعات الدول العربية ، والدول الاسلامية ، والدول الافريقية ، والدول الاشتراكية ، والدول الصناعية ، ودول الأطلنطى ، والدول الأوربية ، والنادى الذرى ، ومجموعة الدول المصدرة للبترول ، ليست الا نماذج تنبع عن مبدأ التضامن ، وقد اتخذت غالبية تلك المجموعات شكلا تنظيميا يتمثل فى منظمة دولية ، تجمع بين أعضائها ، وتعمل على تحقيق الأهداف التى يسعون ويتضامنون من أجل تحقيقها . .

٣١٩ - ولعل من الامور التى تستوقف النظر فى هذا السبيل ، أن مبدأ التضامن الدولى قد اكتسب أهمية كبرى نظرا للظروف الاقتصادية السيئة التى أبرزتها التطورات المعاصرة ، والتى أدت الى اظهار الفوارق الحادة بين دول غنية ، ترفل شعوبها فى ثياب العز والنعمة ، ودول فقيرة ترزح شعوبها تحت وطأة الفاقة والحرمان . ومن ثم فقد نشأ ادراك عميق بأن استمرار تلك الهوة بين الأغنياء والفقراء - مع تزايدها الذى تفرضه حتمية التطور الاقتصادى وفقا لمعدلات النمو الاقتصادى لدى كل من الطائفتين - هو أمر ليس فى صالح الأغنياء أو الفقراء على السواء . ومن ثم فان سبيل التضامن فى مواجهة تلك الظاهرة ، مطلب تمليه اعتبارات موضوعية تتحصل فى وجوب العمل من أجل تحقيق السلام الاجتماعى فى المجتمع الدولى المعاصر.

وكان طبيعيا ، والأمر كذلك ، أن تعج نصوص الكثير من الوثائق التى صدرت عن فروع هيئة الأمم المتحدة وأجهزتها ، باشارات واضحة وكثيرة الى مضمون مبدأ التضامن الدولى فى مواجهة تلك الأوضاع الاقتصادية المتردية . ويكفى أن نشير الى اعلان الجمعية العامة بشأن اقامة نظام اقتصادى (فى عام ١٩٧٤) والذى أشار الى التضامن الدولى العام ، كأحد الأسس التى يتعين أن يقوم عليها النظام الاقتصادى الدولى الجديد والى ميثاق الحقوق والواجبات الاقتصادية للدول الذى أشار فى ديباجته الى تشجيع العدالة الاجتماعية الدولية ، كأحد الأسس التى يقوم عليها نظام العلاقات الاقتصادية بين الدول ، وانطوى على العديد من النصوص التى تكشف عن مضمون التضامن الدولي.

٣٢٠ - ومن ناحية أخرى فان تزايد الأخطار التى تحدق ببيئة الانسان ، على نحو بات منذرا بأفدح الأخطار ، والادراك العميق لوحدة بيئة الانسان ، على النحو الذى لا تفلح معه الجهود الوطنية

فى ميدان حماية البيئة من الأخطار التى تهددها والمحافظة عليها ما لم ترتبط بجهود دولية متضافرة فى هذا المجال ، قد أدى الى ابراز مبدأ التضامن الدولى فى مجال حماية البيئة ، ووجوب العمل على مواجهة تلك الأخطار من خلال تضامن دولى فعال ، وهو الأمر الذى عبرت عنه وثائق دولية متعددة ، منها على سبيل المثال ، ميثاق حقوق الدول وواجباتها الاقتصادية واعلان استكهولم الذى أقره مؤتمر الأمم المتحدة حول بيئة الانسان بتاريخ ١٦ يونيو ١٩٧٢ ، وإعلان ريو الذى صدر عن مؤتمر ريودى جانيرو فى يونيو ١٩٩٢ والمعروف بقمة الأرض(١).

٣٢١ - وقد وجد مبدأ التضامن الدولى مجالا فسيحا فى ميدان العمل الدولى الانسانى ، وعلى وجه الخصوص فى ميدان العمل على حماية اللاجئين ، فقد أدت مجموعة من العوامل السياسية والأيديولوجية والاقتصادية والاجتماعية الى تفاقم مشكلة اللاجئين ، الذين يضطرون تحت ضغط عوامل متعددة ، الى هجر أوطانهم ، كلما عز فيها الاستقرار ، أو ثقلت عليهم فيها وطأة الاضطهاد ، ويولون شطر أقاليم أخرى ، بحثا عن الأمان ، وطلبا للملجأ .

وقد تم التوصل فى عام ١٩٥١ الى ابرام اتفاقية الأمم المتحدة بشأن مركز اللاجئين ، ووضعت تلك الاتفاقية تنظيما شبه كامل للمركز القانونى للاجئين ، الذين حددت المقصود بهم ، بحيث تلتزم الدول الأطراف (التى يزيد عددها اليوم على نصف عدد أعضاء الأمم المتحدة) بتطبيقة عليهم ، دون تمييز بسبب الدين أو الدولة الاصلية ، ونتيجة لذلك فقد بات اللاجئ يتمتع فى أقاليم الدول الأطراف فى الاتفاقية ، بمعاملة لا تقل عن المعاملة المقررة للأجانب بصفة عامة ، كما يتمتع فى بعض الحالات بمعاملة أفضل من تلك الخاصة بالأجانب العاديين ، وتوفر الاتفاقية للاجئ فى بعض الحالات معاملة مساوية لرعايا الدولة .

---

(١) دعت الأمم المتحدة إلى مؤتمر ريودى جانيرو الذى عقد بالبرازيل فى الفترة من ٣ إلى ١٤ يونيو ١٩٩٢ تحت اسم المؤتمر العالمى حول البيئة والتنمية والمعروف باسم قمة الأرض ، والذى حضره حشد كبير من رؤساء الدول ، وذلك فى مناسبة مرور عشرون عاما على مؤتمر استكهولم فى عام ١٩٧٢ .

وقد أسفرت أعمال ومداولات قمة الأرض عن اقرار عدد من الاتفاقيات الدولية الخاصة بحماية بيئة الانسان ، وإقرار إعلان «ريو» الذى تضمن سبعة وعشرين مبدأ تعتبر فى ذاتها وثيقة لإدارة البيئة على الكرة الأرضية «بيت الانسانية» وتشكل مع المبادئ الستة والعشرين التى تضمنها إعلان استكهولم فى عام ١٩٧٢ منظومة متكاملة للنظام الدولى للبيئة وعلاقتها بالتنمية المتواصلة .

وقد كان مبدأ التضامن الدولى عاملا رئيسيا من العوامل التى تسهم فى معالجة تلك المشكلة ، فاقدام الدولة على منح الحق فى الملجأ لطالبية ، انما ينبع فى حقيقة الأمر من ادراك أن الدولة مانحة الملجأ ليست وحدها التى تتحمل المسئولية فى هذا الصدد ، وأن الدول الأخرى الأعضاء فى المجتمع الدولى تتضامن معها فى هذا السبيل ، وهو الأمر الذى أدى الى إبرام عدد كبير من الوثائق الدولية ، تتعلق بحماية اللاجئين ، وتوثيق تضامن الدول فى هذا المجال ، وتم انشاء مكتب المندوب السامى لشئون اللاجئين ، الذى يضطلع بدور هام فى التعبير عن هذا التضامن الدولي[1].

٣٢٢ – ولئن كانت التطبيقات المتقدمة لمبدأ التضامن الدولى فى مجال العلاقات الدولية ، تقودنا الى النظر الى مبدأ التضامن الدولى بوصفه واحدا من مبادئ القانون الدولى العام المعاصر ، فان الفعالية لا تتحقق له الا من خلال عمل وأوجه نشاط الهيئات الدولية ، فتقرير مبدأ التضامن الدولى فى أى من تلك المجالات المتقدمة ، لا يؤدى فى حد ذاته الى تحقيق النتائج المرجوة ، ما لم تقم عليه هيئة من الهيئات الدولية ، أو أحد فروعها أو أجهزتها . كما أن الهيئات الدولية هى المسرح الذى تتبدى عليه مظاهر التضامن الدولى ، التى تعبر عنها المجموعات والتكتلات الدولية ، من أجل الدفاع عن مبادئ ومصالح مشتركة .

ومن هنا فان مبدأ ألتضامن الدولى يكتسب أهميته الخاصة من خلال الهيئات الدولية ، ويكتسب فى الوقت ذاته مراكز متميزا فى اطار قانون التنظيم الدولى ، على النحو الذى يدعونا إلى النظر اليه بوصفه مبدأ من مبادئه الأساسية المتعلقة بجوهر التنظيم الدولى ، فلا ريب أن التضامن بين الدول الأعضاء فى المجتمع الدولى ، يعد اليوم واحدا من الأسس التى يستند اليها بنيان المجتمع الدولى المنظم . وهو الأمر الذى تبدو له انعكاساته الواقعية والعملية بصدد الكثير من المشاكل الدقيقة التى يواجهها عالم اليوم ، والتى يتصدى لها المجتمع الدولى المنظم – متضامنا من خلال الهيئات الدولية .

---

(١) أنظر فى دراسة هذه المشكلة الرسالة المقدمة من المستشار برهان محمد توحيد أمر الله إلى كلية الحقوق بجامعة القاهرة لنيل درجة الدكتوراه فى عام ١٩٨٣ فى موضوع « النظرية العامة لحق الملجأ فى القانون الدولى المعاصر » .
والمنشورة لدى دار النهضة العربية – القاهرة ١٩٨٣ .

الباب الثالث

الهيئات الدولية

« دراسة للنظام القانوني للمنظمة الدولية »

تمهيد وتحديد :

٣٢٣ - انطلقنا فى هذا المؤلف من بداية التأكيد على أن للمجتمع الدولى ، شأنه فى ذلك شأن أى مجتمع من المجتمعات ، مجموعة من القواعد الأساسية ، التى تتعلق ببنيانه التنظيمى ، وحكم الهيئات التى تضطلع بالقيام على تسيير مرافقة العامة ، السياسية والادارية والاقتصادية على حد سواء . وهذه المجموعة من القواعد هى فى حقيقة الأمر القانون الأساسى لتنظيم المجتمع الدولى ، وبعبارة أخرى قانون التنظيم الدولى .

وقد عرضنا فيما تقدم لدراسة المجتمع الدولى دراسة قانونية ، ثم للمبادئ الأساسية ، التى يقوم عليها تنظيمه ، وبقى أن نعرض فى هذا الباب ، لدراسة الهيئات الدولية ، التى تجسد ، فى واقع الأمر، البنيان التنظيمى لهذا المجتمع الدولى .

لقد سبق لنا الاعلان عن انحيازنا الى فكرة الهيئة الدول International Institution - Institution Internationale ، ناظرين اليها بوصفها أشمل وأعم من المنظمة الدولية International Organization - Organisation International. وهو ما حفزنا على النظر الى تعبير الهيئة الدولية ، بوصفه يشمل الى جانب المنظمة الدولية ، كافة الأشكال التنظيمية ، التى تعج بها الحياة الدولية المعاصرة ، والتى لا تدخل فى المفهوم الدقيق للمنظمة الدولية ، مثل المكاتب والاتحادات الدولية ، والمشروعات الدولية ، بل والمنظمات الدولية غير الحكومية ، أو البعض منها على الأقل[1].

٣٢٤ - ولا يلقى الفقه العربى - فى مجموعة - بالا الى هذه التفرقة[2]. فى غمرة انهماكه

---

(١) أنظر ما تقدم فقرة ١٥٨ وما بعدها.

(٢) نبه الاستاذ الدكتور محمد طلعت الغنيمى الى هذه التفرقة فى وضوح

أنظر مؤلفه الغنيمى الوجيز فى التنظيم الدولى - النظرية العامة - السابق الاشارة اليه ص ١٠٩ هامش ١ .

وأنظر الأستاذ الدكتور محمد سامى عبد الحميد فى مجال تحديد المفهوم العلمى لكل من اصطلاحات النظم الدولية International Institutions Institutions Internationales النظـم والمنظمة الدولية .

أنظر مؤلفه - العلاقات الدولية - مقدمه لدراسة القانون الدولى العام - المرجع الساب الاشارة اليه ص ١١٦ - ١١٧ .

بدراسة المنظمات الدولية ، وكثيرا ما نصادف - فى الكتابات الفقهية السائدة - استخدام تعبير الهيئات والمنظمات الدولية كمترادفين ، والحق أن هذه المسألة لم تحظ بقدر كاف من الاهتمام من جانب الفقه الغربى أيضا[١].

وقد لاحظ البعض بحق أنه اذا كان تعبير الهيئات الدولية Les Institution Internationales يشمل فى مفهومه المنظمات الدولية Les Organisation Internationales فان العكس غير صحيح[٢]. وأنه بينما استخدمت النسخة الفرنسية من ميثاق الأمم المتحدة تعبير Institutions Spécialisés ، لوصف المنظمات المتخصصة المرتبطة بالأمم المتحدة[٣]. فانها قد استخدمت تعبير المنظمة Organisation لوصف المنظمة ككل . وتجدر الاشارة هنا إلى أن الترجمة العربية لميثاق الأمم المتحدة قد استخدمت تعبير هيئة الأمم المتحدة [٤].

٣٢٥ - وإذا كان اصطلاح الهيئة Institution قد حظى باهتمام الفقه الفرنسى منذ صاغ الأستاذ هوريو نظريته العامة بشأنها فى عام ١٩٢٥[٥]. وذلك فى مجال تأسيس الأصول الفلسفية

(١)انظر هذا المعنى Dehiusse المرجع السابق الاشارة اليه ص ٨٠ .

(٢) فى هذا المعنى السابق ذات الاشارة ، وأيضا مقال الاستاذة باستيد :
Place de la notion d'institution dans une théorie générale des organisation interationales. السابق الاشارة اليه .

(٣) علي حين استخدمت النسخة الانجليزية من الميثاق ثلاثة اصطلاحات مختلفة هي :
«International machinery- specialized agencies- whatever body».
أنظر مقال الأستاذة باستيد السابق الاشارة الية ص ٤٤ .

(٤) وإذا كانت غالبية الفقه الغربي تستخدم تعبير المنظمة الدولية International Organization - Organisation International فان جانبا منه يستخدم تعبير الهيئات الدولية International Institution - Institution Internationale.
ومن هؤلاء على سبيل المثال جورج شوارز نبرجر ولكنه يقصر وصف الهيئة الدولية International institution على الهيئات الدولية التى تنشئها الدول ، ويستبعد من دائرتها الهيئات الخاصة والمنظمات الدولية الحكومية .
أنظر مؤلفه القانون الدولى الدستورى السابق الاشارة اليه ص ٥ بينما يطلق البعض التعبير ليشمل كافة تلك الهيئات ومن هؤلاء على سبيل المثال : Bowett أنظر مؤلفه المرجع السابق الاشارة اليه .

(٥) عرف الاستاذ هوريو الهيئة عندما كتب مقررا :
«Une institution est une idée d'oeuvre ou d'entreprise qui se réalise et dure juridiquement dans un milieu social : pour la réalisation de cette idée, un pouvoir s'organise qui lui procure des organes : d'autre part, entre les members du groupe social intéressé à la réalisation de l'idée, il se produit des manifestations de communion dirigées par les organes du pouvoir et réglées par des procédures ..... Les éléments de toute institution corporative sont .... au

والاجتماعية والقانونية لنظرية الشخصية الاعتبارية[1]. فانه لم يحظ بكثير من الاهتمام في مجال القانون الدولي.

ويعد الأستاذ Georges Renard من أبرز أولئك الذين اهتموا بدراسة نظرية الهيئة فى نطاق القانون الدولى العام[2]، والتى نظر اليها بوصفها تنظيما قانونيا لمال مشترك ، فهى وسط يتم تنظيمه تنظيما قانونيا ، من خلال اقامة سلطة ، وهنا تكون الهيئة على النقيض من العقد ، الوجه الآخر من أوجه النشاط القانونى ، الذى لا يعدو أن يكون التقاء لارادتين مستقلتين تستهدف كل منها غايتها الخاصة[3].

وقد انتقدت الأستاذة باستيد هذه النظرة ، وبوجه خاص فكرة المال المشترك ، مشددة على عدم امكان قبولها فى ظل التعدد الكبير لأشكال المنظمات الدولية الموجودة فى العالم المعاصر . ثم انتهت

= nombre de trais : 1 - l'idée de l'oeuvre à rèaliser dans un groupe social; 2 - le pouvoir organisé mis au service de cette idèe pour sa réalisation. 3 - les mainfistations de communion qui se produisent dans le groupe au sujet de l'idée et de sa rèalisation . . . . L'ouevre à réaliser dans un groupement social ou au profit de ce groupement . . . .

أنظر :

Hauriou.

La Théorie de l'institution et de la Fondation. 4. cahier de la Nouvelle Journée, 1925. PP. 10 et ss.

(١) انظر دراسة تفصيلية في هذا الصدد :

La Thèorie de l'institution. La Solution réaliste du probléme de la personnalité Morale et le Droit à fondement objectif. Archives de Philosophie du droit et de sociologie juridique 1931. Recueil Sirey. Paris. PP. 97 et ss.

(٢) في مؤلفاته وبحوثه :

- La thèorie de l'institution, 1930.
- La droit internationale, la socièté des Nations et les traitès de paix, 1930.
- Les bases philosophiques du droit internatinal et la doctrine du «Bien Commun». Archives de Philosophie du droit et de sociologie juridique, 1931.
- La philosophie de l'institution, 1939.

أنظر مقال الأستاذة باستيد السابق الاشارة اليه ص ٤٦ .

(٣) «L'institution a pour raison l'organisation juridique du «bien Commun», Cest un «milieu» organisé juridiquement, dans lequel est ètablie une autorité, par là l'institution s'oppose au Contrat, l'autre pole de l'activité juridique, qui. n'est que la rencontre de deux volontés qui suivent chacune leur idée».

أنظر المرجع السابق ذات الاشارة .

الى الانطلاق من ملاحظات العلامة يرنج من أن التنظيم القانونى هو عبارة عن كل عضوى ، يعمل على تنظيم معطيات محددة ودائمة من معطيات الحياة الاجتماعية ، ويتكون من مجموعة من القواعد القانونية الموجهة الى غاية مشتركة ، للقول بأن المنظمات الدولية أيا ما كانت أهدافها أو عدد الدول المشتركة فيها تشكل فى هذا المفهوم هيئة قانونية ، ففى كل منها يوجد كيان عضوى ، ولها قواعدها الخاصة ، التى تتسم بوصف الدوام ، وقد ظهرت فى وقت أدت فيه التطورات الفنية الى جعل الصلات الانسانية أكثر توثقا . واذا كان يرنج قد لاحظ أن أسباب وجود تلك الهيئات وأشكالها ، تكمن فى الحاجات والأهداف التى تظهر فى فترة محددة ، فان كافة المنظمات الدولية تدخل فى هذا الاطار[١].

٣٢٦ - وواقع الأمر أن جانبا من المشكلة يكمن فى تعدد استخدامات تعبير Instiution ، الذى يستخدم إلى جوار مفهوم الهيئة ، فى التعبير عن النظام ، وهو أمر نلاحظه حتى على استخدام الاصطلاح من جانب القضاء الدولى ، فبينما ذهبت المحكمة الدائمه للعدل الدولى فى رأيها الاستشارى رقم ١٤ الخاص باللجنة الأوربية للدانوب ، الى وصف تلك اللجنة بأنها هيئة دولية «Une institution internationale»[٢]. ذهبت محكمة العدل الدولية فى رأيها الاستشارى الخاص بالوضع الدولى لجنوب غرب أفريقيا بتاريخ ١١ يوليو ١٩٥٠ الى القول بأن الانتداب نظام دولى[٣].

وعلى الرغم من ذلك فان الفقه الفرنسى فى مجموعة يذهب الى التسليم بأن المنظمات الدولية تدخل جميعا فى مفهوم الهيئات الدولية ، بيد أن الهيئات الدولية لا يمكن النظر اليها جميعا بوصفها من المنظمات الدولية [٤]، التى تتميز باكتمال بنيانها القانونى والعضوى ، ووضوح سلطاتها واختصاصاتها[٥] .

---

(١) أنظر مقالها السابق ص ٤٩

(٢) حيث ذهبت المحكمة الى القول بأن اللجنة الأوربية للدانوب :

«N'est pas un Etat, mais une institution internationale pourvue d'un objet spéciale».

(٣) فقد أعلنت المحكمة أن :

«Le mendat a été crée comme une institution internationale à laquelle était assigné un but international. Une mission de civilisation».

(٤) أنظر فى هذا المعنى :

Colliard, Claude - Albert.
Institution internationales.
Précis Dalloz. Cinquième édition. Paris - 1970 - p. 4.

(٥) فى هذا المعنى - المرجع السابق ذات الاشارة .

٣٢٧ - ونعتقد أن وضوح الاصطلاحات العربية يجنبنا الوقوع فى الخلط الذى وقع فيه ولا شك جانب من الفقه الفرنسى ، ذلك أن هنالك تفرقة واضحة بين النظام والهيئة ، وأنه اذا كان من المقبول أن يحدث نوع من الترادف بين تعبيرى الهيئة والمنظمة ، فان تعبير الهيئة أوسع وأعم من تعبير المنظمة، بحيث نستطيع أن ننظر الى مصطلح الهيئة الدولية بوصفه أشمل وأعم من تعبير المنظمة الدولية ، ومن ثم فإن تعبير الهيئة يشمل الى جوار المنظمة الدولية كافة الكيانات التنظيمية التى تعج بها الحياة الدولية المعاصرة ، والتى لا تعتبر منظمات دولية ، مثل المشروعات الدولية العامة ، والمنظمات الدولية غير الحكومة ، والكيانات التى لا تدخل فى المفهوم الدقيق للمنظمات الدولية مثل المكاتب والأجهزة ، والصناديق التى لا تعتبر منظمات دولية لافتقارها الى عنصر أو أكثر من العناصر الضرورية لقيام المنظمة الدولية ، على النحو الذى سنعرض له بعد قليل .

٣٢٨ - واذا كانت هذه النظرة تفرض علينا أن نتصدى فى هذا الباب الثالث لدراسة النظام القانونى للهيئات الدولية ، فى مفهومها الذى يستوعب المنظمات الدولية ، ويتجاوزها الى كافة الاشكال التنظيمية التى يعرفها عالم اليوم . فاننا ونحن ندرك صعوبة تلك المحاولة ، نرى أن الاكتفاء فى هذا المقام بدراسة النظام القانونى للمنظمات الدولية فى مفهومها الدقيق ، هو الأكثر نفعا وجدوى ، ذلك أن المنظمات الدولية هى أهم الهيئات الدولية ، وأكثرها احكاما وتنظيما . فضلا عن أننا قد سبق أن عرضنا بالدراسة لبعض الهيئات فى المفهوم الذى يتجاوز مفهوم المنظمة الدولية ، كما أننا سنعرض فى الجزء الثالث من هذا المؤلف لبعضها الآخر . ومن هنا فاننا نخصص هذا الباب لدراسة النظام القانونى للمنظمة الدولية.

تقسيم :

٣٢٩ - واذا كان العزم قد صح على تخصيص هذا الباب الثالث لدراسة النظام القانونى للمنظمة الدولية ، فاننا نقسمه الى ثلاثة فصول يسبقها فصل تمهيدى ، نجعل الفصل الأول منها وقفا على دراسة بنيان المنظمة الدولية ، ثم نتناول فى الفصل الثانى الشخصية القانونية للمنظمة الدولية ، وما يترتب عليها من آثار ، ويأتى الفصل الثالث فى النهاية مخصصا للجوانب القانونية لنشاط المنظمة الدولية ، أما الفصل التمهيدى فنخصصه للتعريف بالمنظمة الدولية وبيان أنواعها .

فصل تمهيدى

التعريف بالمنظمة الدولية وبيان أنواعها

المبحث الأول

تعريف المنظمة الدولية

٣٣٠ - تعددت التعريفات التى يقدمها الفقه الدولى للمنظمة الدولية ، ويمكن القول أن المنظمة الدولية هى « هيئة تتفق مجموعة من الدول على إنشائها ككيان مستقل للعمل على تحقيق مجموعة من الأهداف ، وتمنحها من أجل ذلك بعض السلطات والاختصاصات التى يتكفل الميثاق المنشئ للمنظمة ببيانها وتحديدها »[١] . ويقودنا هذا التعريف الى ابراز عدد من العناصر الأساسية ، والتى لابد وأن تقوم عليها المنظمة الدولية هى :

---

(١) يلتقى هذا التعريف فى جوهره مع عدد كبير من التعريفات التى يقول بها الفقه العربى، من هذه التعريفات « انها هيئة تتفق مجموعة من الدول على إنشائها للقيام بمجموعة من الاعمال ذات الاهمية المشتركة وتمنحها الدول الاعضاء اختصاصا ذاتيا مستقلا يتكفل ميثاق الهيئة ببيانه وتحديد أغراضه ومبادئه الرئيسية » .

أنظر الاستاذة الدكتور عائشه راتب وصلاح الدين عامر - المرجع السابق الاشارة اليه ص ٤٥.

وقد عرفها الاستاذ الدكتور على صادق أبو هيف بأنها « تلك المؤسسات المختلفة التى تنشئها مجموعة من الدول على وجه الدوام للاضطلاع بشأن من الشئون الدولية العامة المشتركة » .

أنظر مؤلفه القانون الدولى العام - الطبعة التاسعة - الاسكندرية ١٩٧١ ص ٢٧٨ .

أما الاستاذ الدكتور محمد طلعت الغنيمى فقد عرفها بأنها « مؤتمر دولى - الاصل فيه أن يكون على مستوى الحكومات - مزود بأجهزة لها صفة الدوام ومكنه التعبير عن ارادته الذاتية» .

أنظر الغنيمى الوجيز فى التنظيم الدولى - النظرية العامة المرجع السابق الاشارة اليه ص ١٠١ .

وقد سبق للمغفور له الاستاذ الدكتور محمد حافظ غانم أن عرفها بأنها « هيئات تنشئها مجموعة من الدول للأشراف على شأن من شئونها المشتركة ، وتمنحها اختصاصا ذاتيا معترفا به تباشره هذه الهيئات فى المجتمع الدولى فى مواجهة الدول الأعضاء نفسها » .

أنظر مؤلفه - المرجع السابق الاشارة اليه .

كما يعرفها الاستاذ الدكتور عبد العزيز سرحان بأنها « وحدة قانونية تنشئها الدول لتحقيق غاية معينة ، وتكون لها ارادة مستقلة يتم التعبير عنها عبر أجهزة خاصة ودائمة » أنظر مؤلفه المرجع السابق الاشارة اليه ص ٤١ .

أما الاستاذ الدكتور محمد سامى عبد الحميد فقد ذهب فى مجال تعريف المنظمة الدولية الى القول بأنها « هيئة دائمة تتمتع بالارادة الذاتية وبالشخصية القانونية الدولية تتفق مجموعة من

=

أولا : الطابع الدولي :

٣٣١ - الدول - كقاعدة عامة - هى التى تقوم بانشاء المنظمات الدولية ، وتكتسب عضويتها ، وتقوم حكومة كل دولة من الدول الأعضاء باختيار ممثليها فى المنظمة ، وهذا هو السبب فى اطلاق وصف المنظمات الدولية الحكومية أو المنظمات الحكومية[1] على المنظمات الدولية فى هذا المفهوم . وهى تختلف بطبيعة الحال - من هذه الزاوية - عن المنظمات الدولية غير الحكومية ، التى لا تنشأ عن اتفاق بين الدول . وقد أصدر المجلس الاقتصادى والإجتماعى « أحد الفروع الرئيسية لمنظمة الأمم المتحدة » قرارا فى ٧ فبراير ١٩٥٠ جاء به أن « كل منظمة لاتنشأ عن طريق الاتفاقات بين حكومات تعتبر منظمة دولية غير الحكومية » . والمنظمات الدولية غير الحكومية تخضع للقانون الداخلى لدولة أو لعدة دول وتتعاون مع المنظمات الدولية القائمة . وتنظم المادة ٧١ من ميثاق الأمم المتحدة العلاقة بين المنظمات الدولية غير الحكومية ، وبين المجلس الإقتصادى والإجتماعى بنصها على أن « للمجلس الاقتصادى والإجتماعى أن يجرى الترتيبات المناسبة للتشاور مع الهيئات غير الحكومية التى تعنى بالمسائل الداخلة في اختصاصه ، وهذه الترتيبات قد يجريها المجلس مع هيئآت دولية ، كما أنه قد يجريها إذا رأى ذلك ملائما مع هيئات أهلية ، وبعد التشاور مع عضو الأمم المتحدة ذى الشأن » .

الدول على انشائها ، كوسيلة من وسائل التعاون الدولى الاختيارى فيما بينها فى مجال أو مجالات معينة يحددها الاتفاق المنشئ للمنظمة » .

أنظر مؤلفه المرجع السابق الاشارة اليه .

ويعرف الاستاذ الدكتور مفيد شهاب المنظمة الدولية بأنها شخص معنوى من أشخاص القانون الدولى العام ينشأ من اتحاد ارادات مجموعة من الدول لرعاية مصالح مشتركة دائمة بينها ، ويتمتع بارادة ذاتيه فى المجتمع الدولى وفى مواجهة الدول الاعضاء » انظر مؤلفه المرجع السابق ص ٣٧.

(١) Organisations intergouvernementales

وتجدر الاشارة الى أن لجنة القانون الدولى عندما قامت ببحث موضوع علاقة الدول الدولية بالمنظمات ، كانت «Relations entre les Etats et les organisations internationales. تستخدم عنوان وكان الاقتراح الفرنسى الذى طرح الموضوع بناء عليه يتحدث عن المنظمات الدولية Organisations internationales وقد اقترحت اليونان أن يصبح العنوان Relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales

وهو الامر الذى اقرته الجمعية العامة للامم المتحدة . وعلى الرغم من ذلك فان المقرر الخاص للموضوع كان يستخدم تعبير المنظمات الدولية .

أنظر :

Bastid, Mme Paul

Coures de Droit internationale public. «Le Droit des Organisation Internationale» D. E. S. Droit Public. Les Cours de Droit Paris 1969 pp.24 - 25.

وتجدر الاشارة الى أن بعض هذه المنظمات غير الحكومية قد تكتسب اختصاصات محددة بموجب بعض الاتفاقيات الدولية ، كما هى الحال بالنسبة للجنة الدولية للصليب الأحمر ، فى ظل اتفاقيات جينف الخاصة بضحايا الحرب .

٣٣٢ - ويلاحظ أن هناك بعض الاستثناءات فيما يتعلق بالمنظمات الفنية المتخصصة ، حيث يسمح لبعض الجماعات الاقليمية التى لا يتوافر لها الوصف القانونى للدولة ، بالانضمام الى عضويتها ، فمنظمة الصحة العالمية ، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة (اليونسكو) ، والاتحاد الدولى للمواصلات السلكية واللاسلكية ، تسمح بانضمام بعض الجماعات الإقليمية التى لا تعد دولا الى عضويتها ، وذلك نظر للأهمية الجغرافية التى تتمتع بها هذه الأقاليم ، أو لتمتعها بسلطة التقرير اللازمة لتحقيق أهداف المنظمة . كما أجاز مجلس أوربا عضوية الدول والبلاد مما مكن اقليم السار ، حينما كانت له ذاتية خاصة من الانضمام اليه[١].

وتتمتع هذه الوحدات الاقليمية عادة بعضوية ناقصة ، تكفل لها التمتع ببعض الحقوق ، ولا يكون لمندوبيها الحق فى الاشتراك فى التصويت بصدد المسائل الهامة[٢].

٣٣٣ - واذا كان اتحاد دولتين أو أكثر فى شكل اتحاد فيدرالى لا يعتبر منظمة دولية فى هذا المفهوم - على النحو الذى سنعود اليه بعد قليل - فان الطابع الدولى ، الذى يتعين توافره لقيام المنظمة الدولية ، يعتبر متوافرا فيما يتعلق بتلك المنظمات التى توصف بالمنظمات فوق الدول Organisations Supranationales ، والتى تمثل الجماعات الأوربية المعاصرة نموذجها البارز[٣]. والتى تستهدف تحقيق غاية نهائية ، هى التوصل الى تحقيق أوربا المنظمة ، والعمل دون توقف على تحقيق الوحدة بين الشعوب الأوربية ، وهذا الوصف يرجع الى الطابع الخاص لتلك الجماعات - المنظمات - التى تملك من خلال بعض أجهزتها (الجمعية - المجلس - وبعض السلطات المقررة لأجهزتها) مباشرة سلطة العمل المباشر فى أقاليم الدول الأعضاء[٤].

---

(١) ويلاحظ من ناحية أخرى أن بعض هذه المنظمات تسمح لمندوبى بعض الفئات الاجتماعية المعنية بحضور مؤتمراتها جنبا الى جنب مع مندوبى الحكومات . فمنظمة العمل الدولية تجمع فى مؤتمراتها بين مندوبى العمال ومندوبى أرباب الاعمال الى جانب مندوبى الحكومات . ويقضى ميثاق منظمة الامم المتحدة للاغذية والزراعة بامكان تعديله لتمثيل هيئات المنتجين الزراعيين وهيئات المستهلكين مباشرة .

انظر الاستاذة الدكتورة عائشة راتب وصلاح الدين عامر - المرجع السابق الاشارة اليه ص ٤٦ ، ٤٧ .

(٢) أنظر فى هذا المعنى المرجع السابق ص ٤٧ .

(٣) أنظر فى دراستها الجزء الثالث من هذا المؤلف .

(٤) أنظر فى هذا المعنى الاستاذة باستيد المرجع السابق الاشارة اليه . ص ٢٣ ، ٢٤ .

ثانيا : الارادة الذاتية :

٣٣٤ - وهذا العنصر هو الذى يميز المنظمة الدولية عن المؤتمر الدولى ، فمن المتعين أن تمارس المنظمة ارادة مستقلة ومتميزة عن ارادات الدول الأعضاء . ولا تكون تلك الارادة صحيحة - بطبيعة الحال - الا حيثما يجرى تكوينها والتعبير عنها وفقا للقواعد الواردة فى الميثاق المنشئ للمنظمة ، وفى اطار النظام الذى تضعه تلك القواعد ، بينما يحقق المؤتمر الدولى أغراضه من خلال ارادات الدول الأعضاء ، التى يتولى التعبير عنها مندوبو الدول الأعضاء فى المؤتمر . فقواعد القانون الدولى تعنى بارادة كل دولة على حدة ، ولا تكون القرارات الصادرة عن المؤتمر الدولى ملزمة ، الا للدول التى وافقت عليها[١].

والواقع أن هذه الارادة الذاتية التى يتعين توافرها لامكان القول بقيام المنظمة الدولية ، تعد أمرا مرتبطا بالشخصية القانونية التى تتمتع بها المنظمة الدولية ، ولقد سبقت الاشارة الى ثبوت وصف الشخصية القانونية الدولية للمنظمة الدولية[٢]. ولا شك أن تلك الارادة الذاتية المستقلة ، هى مقدمة أساسية للقول بثبوت وصف الشخصية القانونية للمنظمة الدولية .

ثالثا : الاستمرار :

٣٣٥ - يجب أن يكون للمنظمة وضع دائم مستمر ، ولا يعنى هذا ضرورة اسباغ وصف الدوام على كل أجهزة المنظمة ، وانما يلزم أن تباشر المنظمة ، ككيان قانونى ، اختصاصاتها بصفة مستمرة[٣]. وهذا هو أحد الفوارق الرئيسية التى تتميز بها المنظمة الدولية عن المؤتمر الدولى ، فالممارسة الدولية تعرف العديد من المؤتمرات الدولية ، التى تضم عددا كبيرا من الدول ، والتى تعقد بهدف التوصل الى اقرار معاهدة دولية ، وكثيرا ما يحدث أن تستمر بعض تلك المؤتمرات لمدد طويلة (استغرق مؤتمر وستفاليا ثمان سنوات) ولكنها تنتهى - اذا ما كللت أعمالها بالنجاح - بتحقيق الهدف المحدد الذى عقدت من أجله .

وقد يحدث فى بعض الأحيان أن يستمر المؤتمر الدولى لمدة طويلة ، يتحول فى أعقابها الى منظمة دولية ، عندما يستقر الاحساس بين الدول الأعضاء فى ذلك المؤتمر الدولى ، ضرورة أن يتخذ التعاون

---

(١) أنظر فى هذا المعنى الاستاذة الدكتورة عائشة راتب وصلاح الدين عامر - المرجع السابق الاشارة اليه ص ٤٧ .
(٢) أنظر ما تقدم .
(٣) أنظر المرجع السابق ص ٤٨ .

وتنسيق السياسات فيما بينها شكلا تنظيميا يتسم بالاستمرار ، وذلك هو الحال فيما يتعلق بمنظمة الدول الأمريكية ، حيث بدأ التعاون بين دولها فى اطار عدد من المؤتمرات الدولية ، التى كانت تعقد بصفة دورية ، ثم جرى انشاء جهاز دائم ليعمل كأداة للتنسيق بين تلك المؤتمرات هو « المكتب » الذى تحول فيما بعد إلى أحد أجهزة منظمة الدول الأمريكية[١] .

٣٣٦ - والأصل أن تنشأ المنظمات الدولية دون تحديد للفترة الزمنية التى يستمر فيها وجودها ، فإذا ما طرأت ظروف تستدعى انهاء ذلك الوجود تثور المشاكل المتعلقة بالتوارث الدولى (كما حدث بالنسبة لعصبة الأمم) . على أن بعض المنظمات الدولية قد تنشأ لمدة معينة ، كما هو الشأن - على سبيل المثال - بالنسبة للجماعة الأوربية للفحم والصلب التى أنشئت لمدة خمسين عاما ، على أن مثل هذا التحديد لا يتنافى مع شرط الاستمرار ، ذلك لأنه يكشف عن رغبة الدول المؤسسة فى انشاء منظمة دولية على وجه الاستمرار ، ولكنه يسمح لها بعد انقضاء تلك المدة باعادة النظر فى القواعد الواردة فى الميثاق فى ضوء تجارب الممارسة العملية خلال تلك الفترة[٢] .

رابعا : الميثاق :

٣٣٧ - تستند المنظمة الدولية فى نشأتها إلى وثيقة مكتوبة ، تأخذ شكل المعاهدة الدولية فى الغالب من الأحوال ، وهذه الوثيقة المنشئة للمنظمة الدولية ، والتى يطلق عليها عادة وصف الميثاق ، ذات أهمية كبرى ، فهى التى تنطوى على التعبير عن اتحاد ارادات الدول ، وانصرافها إلى انشاء المنظمة الدولية ، واسباغ قدر من الشخصية القانونية الدولية عليها ، وتنطوى على تحديد أهداف المنظمة ، واختصاصاتها ، وسلطاتها .

ويلاحظ هنا أن الأساليب الخاصة بوضع مواثيق المنظمات الدولية تختلف من منظمة إلى أخرى ، وهو أمر سنعود إلى تفصيله فى المبحث الأول من الفصل القادم .

خامسا : تحقيق مجموعة من الأهداف :

٣٣٨ - تستهدف الدول بانشائها المنظمات الدولية ، العمل من أجل تحقيق مجموعة من الأهداف، التى تدور حول مصلحة مشتركة للدول الأعضاء ، وبعبارة أخرى حول تحقيق التعاون الاختيارى بينها فى مجال أو مجالات محدودة .

---

(١) انظر في هذا المعني : الأستاذة باستيد - المرجع السابق الاشارة اليه ص ٢٥ .
(٢) انظر المرجع السابق ذات الاشارة .

وإذا كانت المنظمة الدولية فى مفهومها المتقدم ، وبوصفها من أبرز الظواهر التنظيمية ، ومن أهم أشكال التعاون والتضامن بين الدول أعضاء المجتمع الدولى ، تقترب من مفهوم الظاهرة الاتحادية ، على النحو الذى دفع ببعض أقطاب الفقه الدولى « جورج سل » الى النظر الى المنظمات الدولية فى أطار الظاهرة الاتحادية - الفيدرالية - واصفا اياها بالاتحادية التنظيمية Fédéralisme in-stitutionnel فان من المتعين التمييز بين الظاهرتين ، ذلك لأن من المتعارف عليه تقليديا أن الظاهرة الاتحادية تتعلق بتضامن دولتين أو أكثر بشأن مصالحها الحيوية الأساسية ، بينما يمكن أن ترتكز المنظمة الدولية على مصلحةمشتركة محدودة للغاية للدول الأعضاء . كما هو الشأن بالنسبة للمنظمة الدولية للأرصاد الجوية على سبيل المثال .

ولئن كان دخول الدولة فى اتحاد فيدرالى يؤدى الى تقييدها بهذا الاتحاد ، فلا تستطيع أن تدخل فى نفس الوقت فى اتحاد فيدرالى آخر ، فأن الدولة تملك القدرة على أن تكون عضوا فى العديد من المنظمات الدولية فى وقت واحد ، ولا تحول عضويتها فى أحدى المنظمات الدولية ، دون دخولها فى عضوية منظمات دولية أخرى . فانخراط الدولة فى اتحاد فيدرالى يؤدى الى خلق وحدة سياسية جديدة تذوب فيها الشخصية الدولية للدول الأعضاء ، بينما لا تؤدى نشأة الشخصية القانونية الدولية الجديدة للمنظمة الدولية . الى التأثير على الشخصية القانونية الدولية للدول الأطراف ، والحق أن المقارنة من هذه الزاوية لا يمكن أن تجرى الابين المنظمات الدولية ، والاتحادات الكونفدرالية[١].

ومن المتعين التمييز ، بوضوح أيضا ، بين المنظمات الدولية ، وبين اتفاق مجموعة من الدول ، على اقامة نظام يسمح لها باستخدام جهاز واحد ، كما فى حالة اتفاق مجموعة من الدول على انشاء محكمة استئناف واحدة ، كما كان الشأن فى اطار الدويلات الألمانية قبل توحيد ألمانيا[٢].

٣٣٩ - وحرى بنا أن نشير هنا الى الأسلوب الذى تتبعه المنظمات الدولية من أجل تحقيق أهدافها ، ذلك أن من المتفق عليه بصفة عامة أن المنظمة الدولية ، هى جهاز لرسم السياسات Policy making body(كما يعبر الفقه الأمريكي) ، وهو ما يعنى أنها تعمل على تحقيق الأهداف التى

---

(١) أنظر فى هذا المعنى - المرجع السابق الاشارة اليه ص ٢٦ - ٢٧ ويذهب البعض الى القول بأن الاتحادات الكونفدرالية بين الدول والمنظمات الدولية هما بمثابة عنصرين متلازمين من عناصر الاتحادية الدولية Fédéralisme international وذلك على الرغم من الخلافات التى تبدو بين هذين الشكلين من أشكال التعاون الدولى سواء من حيث الطبيعة أو الدرجة وقد كتب مقررا :

Confédiration d'Etats et organisation internationales pres ntent les deux mêmes traits : Ce sont des fomules coopération internationale instiutionnalisé et organique .

أنظر روتير وكومباكو المرجع السابق الأشارة اليه ص ٢٨٩ .

(٢) المرجع السابق ص ٢٧ .

أنشئت أساسا من أجل تحقيقها من خلال رسم السياسات ، فهى تنشأ كنطاق للتشاور وتبادل الرأى بين حكومات الدول الأعضاء ، والعمل المشترك بأسلوب التوصيات ، أو عقد الاتفاقيات واتخاذ القرارات فى أحوال معينة ، ومع ذلك فانها تملك على سبيل الحصر والاستثناء سلطة العمل التنفيذى المباشر ، وحسبنا أن نشير هنا على سبيل المثال الى السلطات التى تتيح لمجلس الأمن (وفقا لنصوص الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة بشأن ما يتخذ من الأعمال فى حالات تهديد السلم والاخلال به ووقوع العدوان) أن يتدخل بالقوة العسكرية فى بعض الأحوال ، والسلطات التى تتمتع بها بعض المنظمات الدولية المتخصصة للعمل مباشرة فى أقاليم الدول الأعضاء فى أحوال معينة ، كما هو الحال بالنسبة لمنظمة الطيران المدنى الدولية ، ومنظمة الصحة العالمية[١].

ومن هنا فان المنظمة الدولية كجهاز لرسم السياسات تختلف عن المشروع الدولى العام[٢]. الذى يستهدف القيام بأعمال مادية مباشرة ، فهو جهاز تنفيذى ، له مقوماته المادية الخاصة. وعلى الرغم مما هو مسلم به من أن المشروع الدولى العام هو بصفة أساسية جهاز من أجهزة العمل التنفيذى المباشر ، فان معيار القيام بأعمال مادية تنفيذية مباشرة ، لا يمكن النظر اليه بوصفة معيارا حاسما للتفرقة بين المنظمة الدولية والمشروع الدولى العام ، وانما من المتعين - فى تقديرنا - النظر الى صلاحية القيام بالعمل التنفيذى المباشر بوصفه جزءا من فكرة المشروع بالمفهوم الاقتصادى ، والتى تعد أساسا للتفرقة بين المنظمة الدولية والمشروع الدولى العام . فحيثما تكون سلطة القيام بالأعمال المباشرة عنصرا من عناصر المشروع بالمفهوم الاقتصادى ، فإننا نكون فى مواجهة مشروع دولى عام ، أما حيثما لا يكون الأمر كذلك ، وتكون مباشرة تلك الأعمال فى غير اطار مشروع بالمفهوم الاقتصادى ، فاننا لا نكون بصدد مشروع دولى عام ، وانما يكون الأمر متعلقا بمنظمة دولية تباشر نوعا من سلطة العمل المباشر[٣]. ومن ثم فان معيار التفرقة بين المنظمة الدولية والمشروع الدولى العام يكمن فى فكرة المشروع Entreprise فى المفهوم الاقتصادى ، حيث يعتبر توافر المشروع أساسا لقيام المشروع الدولى العام ، بينما تنتفى هذه الفكرة فى مجال المنظمات الدولية . فالمشروع الدولى يدار ويوجه نشاطه أساسا لانتاج سلع أو خدمات معينة ، أو تنظيم كيفية الانتفاع بأحد المرافق الدولية العامة ، أما المنظمة الدولية فهى تقوم أساسا لتنسيق السياسات بين الدول فى المجال أو المجالات التى يحددها ميثاق انشاؤها[٤].

---

(١) انظر مؤلفنا المشروع الدولى العام - المرجع السابق الاشارة اليه ص ١٩٥ .
(٢) انظر ما تقدم بشأن المشروع الدولى العام .
(٣) انظر مؤلفنا المرجع السابق الاشارة اليه ص ١٩٦ - ١٩٧ .
(٤) انظر المرجع السابق ص ١٩٨

المبحث الثانى

أنواع المنظمات الدولية (١)

٣٤٠ - تعرف الأزمنة المعاصرة اتساعا هائلا فى مجالات نشاط المنظمات الدولية ، وتزايدا كبيرا فى أعدادها ، وهو ما أدى بالضرورة الى وجود بعض الاختلافات بين تلك المنظمات ، سواء من حيث أهدافها أو نطاق العضوية فيها ، أو مجالات نشاطها ، وهو ما دفع الفقه الى محاولة اجراء تصنيف للتمييز بين هذه الطوائف المختلفة من المنظمات الدولية ، الأمر الذى يسهل استنباط أو صياغة القواعد العامة التى تحكم كل طائفة من هذه الطوائف بصفة عامة .

ولا نجد اتفاقا فى الفقه الدولى حول هذه المسألة ، فقد تعددت المعايير التى اتخذت أساسا لوضع تقسيم عام للمنظمات الدولية . ويرجع ذلك الخلاف الفقهى بصفة أساسية الى الخلاف حول المعيار الذى يتخذ أساسا للتقسيم ، فذهب البعض الى النظر الى نشاط المنظمة بوصفه معيارا للتقسيم ، ومنهم من جعل المعيار جغرافيا فميز بين المنظمات العالمية والمنظمات الاقليمية . وذهب فريق ثالث الى تقسيم المنظمات الدولية تقسيما يعتمد على الاختصاص فميزوا بين المنظمات القضائية ، أى ذات الاختصاص القضائى مثل محكمة العدل الدولية ، ومنظمات ادارية - أى ذات اختصاصات ادارية - مثل اتحاد البريد العالمى ، ومنظمات تشريعية - أى ذات اختصاصات ادارية - مثل اتحاد البريد العالمى ، ومنظمات تشريعية - أى ذات اختصاصات تشريعية - مثل منظمة العمل الدولية ، ومنظمات عامة أى ذات اختصاص شامل مثل الأمم المتحدة .

٣٤١ - ونحن من جانبنا نرى أن من الصعب وضع معيار وحد يتخذ أساسا لاجراء تصنيف للمنظمات الدولية ، فواقع الأمر أن هناك معايير متعددة يمكن الاستناد اليها لاجراء مثل التصنيف ، وهذه المعايير فى جملتها يمكن أن تؤدى الى جعل الصورة أكثر وضوحا ، ولكنها لا يمكن أن تؤدى الى اقامة نوع من التقسيم الجامد بين المنظمات الدولية .

(أ) من حيث الاختصاص :

٣٤٢ - تنقسم المنظمات الدولية الى منظمات عامة ومنظمات عامة متخصصة. والمنظمات العامة هى التى تتعدد اختصاصاتها لتشمل كافة مظاهر العلاقات الدولية ، فالأمم المتحدة ، على سبيل المثال ، منظمة دولية لا يقتصر نشاطها على الموضوعات المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدولى ،

---

(١) أنظر الاستاذة الدكتورة عائشة راتب وصلاح الدين عامر المرجع السابق الاشارة اليه ص ٥١ وما بعدها .

وانما يمتد ليغطى التعاون فى الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية . ومن أمثلة هذه المنظمات أيضا جامعة الدول العربية ، ومنظمة الوحدة الأفريقية وجامعة الدول العربية.

أما المنظمات المتخصصة فيقتصر اختصاص كل منها على تحقيق التعاون بين أعضائها فى تنظيم جانب معين من جوانب التعاون الدولى . ومثالها منظمة العمل الدولية ومنظمة الصحة العالمية ومنظمة اليونسكو . وقد أطلق ميثاق الأمم المتحدة على هذا النوع من المنظمات اسم المنظمات المتخصصة . وهى منظمات يقتصر نشاطها ، فى العادة على شئون وموضوعات معينة تحددها المواثيق المنشئة لها .

(ب) من حيث العضوية :

٣٤٣ - تنقسم المنظمات الدولية الى منظمات عالمية والى منظمات اقليمية . والمنظمات العالمية هى التى يتم تكوينها بطريقة تسمح بانضمام أية دولة من الدول اليها ما دامت هذه الدولة تتوافر فيها الشروط التى يتطلبها ميثاق المنظمة بحيث يتم التعاون بينها على أساس عالمى . ومثالها منظمة الأمم المتحدة والمنظمات المتخصصة .

أما المنظمات الاقليمية فهى التى تقتصر العضوية فيها على طائفة معينة من الدول ، التى ترتبط فيما بينها بروابط معينة ترجع للظروف الجغرافية أو السياسية أو التاريخية أو الاقتصادية الخ. ومثالها جامعة الدول العربية ومنظمة الدول الأمريكية .

ويلاحظ أن المنظمات العالمية قد لا تقبل كل الدول التى ترغب فى الانضمام اليها وقد تضع شروطاً معينة تتطلب توافرها فى الدولة قبل أن تسمح لها بالعضوية .

١ - تقبل بعض المنظمات الانضمام إليها بمجرد ابداء الدولة الراغبة للانضمام إلى عضويتها ، لرغبتها فى ذلك ، وتجرى المنظمات المتخصصة على هذه القاعدة فيما يتعلق بقبول الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة .

٢ - تشترط بعض المنظمات ضرورة توافر شروط موضوعية معينة فى الدولة طالبة الانضمام قبل قبول عضويتها . ومثال ذلك المادة (١ / ب) من عهد عصبة الأمم التى اشترطت فى الدولة طالبة الإنضمام أن تحكم نفسها بحرية .

٣ - وقد يترك الميثاق للمنظمة سلطة تقديرية واسعة فيا يتعلق بقبول دولة معينة عضوا فيها ، فهى التى تقرر أهمية وضرورة قبول الدولة ، ومثال ذلك منظمة الأمم المتحدة التى اشترك فى تأسيسها كأعضاء أصليين الخمسون دولة التى اشتركت فى مؤتمر سان فرانسسكو سنة ١٩٤٥ ، ثم

أجاز ميثاقها انضمام الدول الأخرى بشرط أن تكون محبة للسلام وأن تأخذ نفسها بالالتزامات التى يتضمنها الميثاق والتى ترى الأمم المتحدة أنها قادرة على تنفيذ هذه الالتزامات راغبة فيه (المادة الرابعة).

٤ - وعادة تتضمن مواثيق المنظمات الدولية النص على اجراءات معينة يجب على الدولة طالبة الانضمام مراعاتها عند تقديم طلبها .

(جـ) من حيث السلطات

٣٤٤ - تتفاوت المنظمات الدولية من حيث قوة السلطات التى تتمتع بها . وغالبية المنظمات الدولية لا تمس بسيادة الدول الأعضاء ، وتقتصر على تنسيق نشاط الدول الأعضاء عن طريق اقتراح الاتفاقات اللازمة أو اصدار التوصيات والاقتراحات التى يتوقف تنفيذها على رغبات حكومات الدول الأعضاء .

وقد تتمتع المنظمة (وهو النادر) بسلطات قوية تسمح لها بتنفيذ أغراضها بوسائلها الخاصة مستقلة فى ذلك عن رغبة الدول الأعضاء . . وتكون لقرارات المنظمة فى هذه الحالة ، آثار قانونية معينة تلتزم بها الدول ، ومثال ذلك أحكام محكمة العدل الدولية .

وتجدر الاشارة الى أن مدى ما تتمتع به المنظمة الدولية من سلطات يتوقف على ميثاقها ، فاذا خرجت عن الحدود التى رسمها الميثاق ، اعتبر ما تصدره من قرارات عندئذ باطلا ، ولا يحتج به فى مواجهة الدول الأعضاء .

الفصل الأول

بنيان المنظمة الدولية

تمهيد وتقسيم :-

٣٤٥ - للمنظمة الدولية بوصفها كيانا قانونيا مستقلا وقائما بذاته بنيانها الخاص ، ولهذا البنيان جانبه المتعلق بالعضوية فى المنظمة ، فالمنظمة لا تقوم بغير عضوية عدد من الدول ، على أن هذه العضوية لا تكفى بذاتها لقيام المنظمة ، ما لم تقترن بتوافر عدد من الأجهزة التى يتم تشكيلها ، سواء من خلال تمثيل الدول الأعضاء ، أو على استقلال عنها ، أى على نحو متكامل ، وهذا هو

الجانب الآخر لبنيان المنظمة الدولية ، فالمنظمة الدولية تقوم فى بنيانها على عضوية الدول ، وهذا هو المظهر الشخصى للبنيان ، وعلى مجموعة من الأجهزة التى يتكون منها بنيانها الموضوعى . على أن بنيان المنظمة يعتمد قبل كل شئ على الميثاق الذى يرسم حدود ذلك البنيان ، ويقيم الأساس الذى يقوم عليه ، وينطوى على التفصيلات اللازمة لاستقراره ، ووضوحه .

ومن هنا فاننا نقسم هذا الفصل الى مباحث ثلاثة ، نعرض فى أولها للمواثيق المنشئة للمنظمات الدولية ، ونتناول فى الثانى القواعد الخاصة بالعضوية ، ثم نخصص المبحث الثالث والأخير لأجهزة المنظمة الدولية .

المبحث الاول

المواثيق المنشئة للمنظمات الدولية

٣٤٦ - تحتل الوثيقة القانونية التى تنشأ بموجبها المنظمة الدولية[1]. أيا ما كان الوصف الذى يطلق عليها ، ميثاق ، دستور معاهدة ، نظام ، عهد الخ - أهمية كبرى فى اطار النظام القانونى للمنظمة الدولية ، حيث تعتبر المصدر الرئيسى لذلك النظام ، فهى التى تنطوى على كافة القواعد المتعلقة ببنيان المنظمة ، وقواعد تسيير نشاطها ، وحدود ذلك النشاط . وهى التى تضع الأصول العامة ، وتحدد السلطات ، التى يمكن أن يجرى من خلالها وضع قواعد قانونية تفصيلية فى المستقبل، بواسطة الأجهزة الرئيسية للمنظمة ، ومن ثم فان تلك الوثيقة تكون قمة للهرم فى تدرج القواعد القانونية الخاصة بالمنظمة الدولية .

ومن هنا فان من المتعين التعرض تفصيلا للجوانب المختلفة لتلك الوثيقة القانونية الدولية - التى يطلق عليها عادة وصف الميثاق - ولا شك أن أسلوب وضع تلك الوثيقة ، وسريانها ، ومدى جواز ابداء التحفظات عليها ، وتعديلها ، والقواعد المتعلقة بتفسيرها ، فضلا عن طبيعتها القانونية ، هى أبرز الجوانب التى يتعين التعرض لها فى هذا المقام .

---

(١) وتجدر الاشارة الى أن بعض المنظمات الدولية قد تنشأ بناء على قرار يصدره مؤتمر دولى ، ومن الامثلة البارزة فى هذا الصدد ، منظمة الدول الأمريكية فى مرحلة ما قبل ميثاق بوجوتا فى عام ١٩٤٨ والذى جرى تعديله فى عام ١٩٦٧ فى بوينس أيرس . ويشير جانب من الفقه من ناحية أخرى الى تصور اقامة منظمة دولية باتفاق تنفيذى Executive agreement ، بل وبمجرد الاتفاق شفاهة بين الدول المعنية .

أنظر فى هذا المعنى الأستاذ الدكتور محمد سامى عبد الحميد - العلاقات الدولية - المرجع السابق الاشارة اليه ص ١٢٦ .

(أ) وضع الميثاق :

٣٤٧ - يتم وضع الميثاق المنشئ للمنظمة الدولية ، وصياغة نصوصه ، خلال مؤتمر دولى يعقد من أجل ذلك الغرض ، كما هو الحال بالنسبة لمؤتمر سان فرانسيسكو فى عام ١٩٤٥ ، الذى عقد لوضع ميثاق الأمم المتحدة .

وقد يعقد المؤتمر الدولى من أجل هدف أكثر عمومية وشمولا ، وتكون صياغة نصوص الميثاق كجزء من عمله ، والمثل ذو الدلالة فى هذا الصدد ، هو عهد عصبة الأمم ، الذى جرى اقراره أثناء مؤتمر صلح فرساى فى عام ١٩١٩ ، وتم ايراده كأحد أبواب معاهدات السلام التى أسفرت عنها أعمال ذلك المؤتمر ، وهو ما حدث أيضا بشأن ميثاق منظمة العمل الدولية .

ويلاحظ أن الاعداد لوضع مواثيق بعض المنظمات العالمية ذات الطابع السياسى ، يجذب قدرا كبيرا من اهتمام الرأى العام العالمى ، وهذا هو السبب الذى يفسر توازى عدد من المشروعات الخاصة ، مع المشروعات الحكومية فى مرحلة الاعداد لانشاء عصبة الأمم ، والأمم المتحدة ، ومجلس أوربا على سبيل المثال .

ولا شك أن مبادرة الدول المختلفة الى الاشتراك فى أعمال مثل تلك المؤتمرات الدولية ، تعد مسألة سياسية فى المقام الأول . حيث تلعب الإعتبارات السياسية الدور الأول فى تحديد الدول التى توجه اليها الدعوة لحضور المؤتمر . وقد تمتنع الدول التى وجهت اليها الدعوة عن المشاركة فى أعمال المؤتمر لأسباب سياسية .

٣٤٨ - وعرفت الممارسة الدولية مبادرة بعض المنظمات الدولية ، ذات الاختصاص العام ، إلى الدعوة لعقد مؤتمر دولى بهدف وضع ميثاق منشىء لمنظمة دولية جديدة . وقد قام المجلس الاقتصادى والاجتماعى التابع للأمم المتحدة ، بالدعوة فى عام ١٩٤٦ إلى عقد مؤتمر الصحة العالمى الذى أقر دستور منظمة الصحة العالمية .

كما قامت بعض المنظمات الدولية باعداد مشروع اتفاقية دولية لانشاء منظمة دولية جديدة ، والسعى للحصول على تأييد الحكومات المعنية لمثل ذلك المشروع ، وقد لعب البنك الدولى للانشاء والتعمير ذلك الدور بالنسبة للمؤسسة المالية الدولية .

وقد ينشأ الميثاق نتيجة للتعديلات التى يجرى ادخالها على الوثائق القانونية الخاصة بانشاء بعض المنظمات الدولية التى كانت قائمة من قبل كما هو الشأن بالنسبة لمنظمة العمل الدولية ، الذى

وضع كجزء من معاهدة فرساى فى عام ١٩١٩ ، وتم تعديله فى عام ١٩٤٦ بعد قيام هيئة الأمم المتحدة ، وأصبحت منظمة العمل الدولية أول وكالة دولية متخصصة مرتبطة بالأمم المتحدة .

(ب) بدء سريان الميثاق :

٣٤٩ - يأخذ ميثاق المنظمة الدولية - عادة - شكل المعاهدة بالمعنى الدقيق - فلا يصبح ساريا نافذ المفعول الا بعد التصديق عليه وفقا للقواعد المقررة فى القانون الدولى العام فى هذا الصدد ، والتى قننتها اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ بشأن المعاهدات ، ومن هنا فان الميثاق ينطوى على نصوص تحدد الموعد الذى يبدأ فيه سريان أحكامه ، وذلك بعد تمام ايداع عدد معين من التصديقات . ويلاحظ أن مواثيق بعض المنظمات الدولية تكتفى بانضمام الدول التى لم تكن من الأعضاء المؤسسين ، وقبول الدولة الالتزام بأحكام الميثاق ، بموجب وثيقة رسمية ، يجرى ايداعها لدى دولة معينة ، أو لدى الأمانة العامة للأمم المتحدة ، ومن الطبيعى أن يكون لقبول الدولة اللاحق للميثاق ذات الآثار ، التى تنجم عن التصديق فى مواجهة الدول التى شاركت فى وضع الميثاق والتوقيع عليه عند اقراره[١].

٣٥٠ - ويثير استيفاء التصديق على المواثيق المنشئة للمنظمات الدولية بعض الصعوبات العملية ، ويؤدى فى كثير من الأحوال الى تأخير بدء نفاذ الميثاق ، وقيام المنظمة قانونا ، فنجد أن بعض تلك المواثيق لا تتطلب التصديق بنسبة معينة من الدول الموقعة فحسب ، ولكنها تشترط فوق ذلك ضرورة تصديق بعض الدول ذات الأهمية لبدء سريان الميثاق ، فميثاق الأمم المتحدة اشترط (بموجب المادة ٣/١١٠) لبدء نفاذه ايداع وثائق التصديق من جانب الدول الأعضاء الدائمين فى مجلس الأمن ، وأغلبية الدول الأخرى الموقعة على الميثاق . كما أن بعض المنظمات الدولية الإقتصادية تشترط ضرورة تصديق عدد من الدول ذات المساهمات المالية الضخمة لبدء سريان الميثاق. ومن هذا القبيل أيضا ما تطلبه ميثاق المنظمة الإستشارية للملاحة البحرية من ضرورة إيداع أحدى وعشرين من وثائق التصديق أو الإنضمام لكى يعتبر الميثاق نافذا بشرط أن يكون من بينها سبعة تصديقات صدرت عن دول تنتمى الى كل واحدة منها سفنا لاتقل حمولتها عن مليون طن .

٣٥١- وتجدر الإشارة إلى أنه كثيرا مايتطلب تصديق جميع الدول الموقعة على الميثاق المنشىء للمنظمة لكى يصبح ساريا نافذ المفعول ، وذلك فيما يتعلق بالعديد من المنظمات الإقليمية ذات العضوية المحدودة بطبيعة الحال .

---

(١) أنظر فى هذا المعنى الاستاذة الدكتورة عائشة راتب وصلاح الدين عامر . المرجع السابق الاشارة اليه ص ٥٠ .

على أننا بالمقابل نلاحظ أنه يحدث ، فى بعض الأحيان ، أن يقترن التوقيع على الميثاق بعقد إتفاق دولى فى الشكل المبسط ، الذى ينفذ فور التوقيع عليه ، دون إشتراط التصديق ، بهدف وضع نظام مؤقت يؤدى إلى إقامة جهاز يعهد اليه بمهمة إتخاذ الإجراءات الضرورية اللازمة للتحضير لقيام المنظمة ، عندما يتم توافر التصديقات اللازمة لسريان الميثاق . وقد وضع مؤتمر سان فرنسيسكو ترتيبات مؤقتة ، لإنشاء « لجنة تحضيرية » من ممثل عن كل دولة من الدول الموقعة على الميثاق ، كان مقرها لندن ، وعهد اليها بمهمة التحضير لإنعقاد الدورة الأولى للأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة ، وخاصة الجمعية العامة ، والتمهيد لتشكيل الأمانة العامة للهيئة ، وتفرع عنها لجنة تنفيذية ، كانت تقوم بعمل اللجنة التحضيرية أثناء فترات عدم إنعقادها .

٣٥٢ - وقد يحدث أحيانا أن يتم انشاء جهاز مؤقت يعهد اليه تقريبا بالمهام التى تقوم بها المنظمة الدولية ، بعد قيامها قانونا ، اثر اتمام ايداع العدد اللازم من التصديقات ووثائق الانضمام ، والمثل الحديث ذو الدلاله البالغة هنا هو اللجنة التحضيرية التى خصص لانشائها المرفق الأول من مرفقات الوثيقة الختامية لمؤتمر الأمم المتحدة الثالث لقانون البحار ، التى تم التوقيع عليها فى مونتيجوباى فى جامايكا فى ١٠ ديسمبر ١٩٨٢ . ولئن كان من المعلوم - كما سبقت الاشارة أن من أهم انجازات اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام ١٩٨٢ ، هو وضع نظام لاستغلال ثروات قيعان البحار والمحيطات فيما يجاوز حدود الولاية الاقليمية لصالح الانسانية ، واقامة جهاز يقوم على ذلك، هو السلطة التى انطوت الاتفاقية على القواعد الخاصة بانشائها ، حالما يتم التصديق على الاتفاقية ، وتدخل دائرة النفاذ ، فان المؤتمر قرر انشاء اللجنة التحضيرية بعد توقيع ٥٠ دولة على الاتفاقية أو انضمامها اليها . ولما كان هذا العدد قد توافر منذ اليوم الأول لفتح باب التوقيع عليها (حيث قامت ١١٧ دولة بالتوقيع على الاتفاقية) فقد بادر الأمين العام للأمم المتحدة بالدعوة الى اجتماع اللجنة التحضيرية فى كينجستون عاصمة جامايكا (مقر السلطة) اعتبارا من ١٥ مارس ١٩٨٣ . وتتألف اللجنة من ممثلى الدول التى وقعت على الاتفاقية أو انضمت اليها ، وناميبيا ممثلة بمجلس الأمم المتحدة لناميبيا . ويكون لممثلى الموقعين على الوثيقة الختامية حق الاشتراك الكامل فى مداولات اللجنة بوصفهم مراقبين ، ولكن دون أن يكون لهم الاشتراك فى اتخاذ القرارات ، وتقوم اللجنة التحضيرية بالاعداد لقيام السلطة ، .كما أسندت اليها مهمة بالغة الأهمية تجعلها فى الواقع بديلا للسلطة حتى قيامها قانونا ، ألا وهى مهمة الاشراف على الاستثمار الرائد فى المنطقة ، وتسجيل

المستثمرين الرواد[١]. وقد فرغت اللجنة التحضيرية من أعمالها ، وإنتهى دورها بدخول الإتفاقية حيز النفاذ في ١٦ نوفمبر ١٩٩٤ وقيام السلطة الدولية لقاع البحار قانونا .

(جـ) التحفظات :

٣٥٣ - من المقرر بصفة عامة عدم جواز ابداء التحفظات على مواثيق المنظمات الدولية ، عند قيام الدول الأعضاء بالتصديق أو ايداع وثائق الانضمام ، وذلك بهدف العمل على تطبيق ذات القواعد فى مواجهة كافة الدول الأعضاء . ومع ذلك فقد ترددت الممارسة الدولية بين الالتزام بهذا المبدأ ، وبين التسليم ببعض التحفظات التى أبديت فى بعض الأحوال - بشرط موافقة الجهاز الأعلى فى المنظمة - فعندما قام الاتحاد السوفيتى (السابق) باخطار المدير العام لمكتب العمل الدولى قرار حكومته بقبول الإلتزامات التى يفرضها ميثاق منظمة العمل الدولية مع اعلان أنها لا تعتبر مقيدة بتلك النصوص الواردة بالميثاق والمتعلقة باختصاص المحكمة ، فان المدير العام بادر الى الرد على الاتحاد السوفيتى مقررا بأن ميثاق منظمة العمل الدولية لا ينطوى على نصوص تسمح بالانضمام الى المنظمة على أساس قبول جزئى لميثاقها .

ومع ذلك فان مجلس عصبة الأمم كان قد قبل اعفاء سويسرا من الاشتراك فى العقوبات العسكرية التى يمكن للعصبة توقيعها ، ثم مضى بعد ذلك فى عام ١٩٣٨ الى حد اعفائها من الاشتراك فى العقوبات الاقتصادية .

ومن ناحية أخرى فان وثيقة انضمام الولايات المتحدة الأمريكية الى منظمة الصحة العالمية انطوت على اشارة الى قرار للكونجرس الأمريكى ، بأنه ازاء عدم ورود نص فى دستور منظمة الصحة العالمية ، فان الولايات المتحدة الأمريكية تحتفظ بحقها فى الانسحاب من المنظمة ، بشرط الاخطار قبل تنفيذ الانسحاب بمدة عام ، وقد عرض ذلك التفسير على الجمعية - الجهاز الأعلى للمنظمة - فسلمت به[٢].

---

(١) أنظر فى تفصيلات ذلك مؤلفنا القانون الدولى الجديد للبحار . المرجع السابق الاشارة اليه ص ٤٥٢ وما بعدها .

(٢) طرحت مسألة مدى جواز التحفظ على الوثائق المنشئة للمنظمات الدولية على الجمعية العامة للامم المتحدة فى عام ١٩٥٩ بمناسبة تحفظ ابدته الهند على دستور المنظمة الاستشارية الحكومية للملاحة البحرية ، وهو الامر الذى أثار الاعتراض من جانب فرنسا ، وقد أحيل الموضوع الى الجمعية العامة للمنظمة ، الا ان الهند بادرت الى اعلان ان الأمر كان يتعلق حقيقة بتفسير نص من النصوص ولم يكن يمثل تحفظا بالمعنى الدقيق .
أنظر فى ذلك الاستاذة باستيد - المرجع السابق الاشارة اليه ص ٤٠ - ٤١ .

وهذه الاحكام المتقدمة تتمشى مع مع نص المادة ٢٠/ ٣ من معاهدة فيينا بشأن قانون المعاهدات لعام ١٩٦٩، والتى أشارت الى أنه اذا كانت المعاهدة منشئة لمنظمة دولية، ولم تكن تنطوى على نص يحرم ابداء التحفظات، فان التحفظ يتطلب بالضرورة موافقة الجهاز المختص فى تلك المنظمة.

(د) التعديل :

٣٥٤ - إن صياغة نصوص الميثاق المنشىء للمنظمة ، التى تنشأ لمدة زمنية غير محدودة ، تثير بالضرورة التساؤل عن امكانية تعديل بعض تلك النصوص . فمهما أوتى الأشخاص الذين يتوفرون على صياغة تلك المواثيق من الحصافة ، وسعة الأفق ، وشمول النظرة ، فإن دخول الميثاق حيز النفاذ، وقيام المنظمة قانونا ، ومباشرتها لأوجه نشاطها ، يؤدى ضرورة إلى الكشف عن بعض مواطن النقص أو القصور ، أو الحاجات المتطلبة لمواكبة التطور ، والتى قد لا يسعف فى التغلب عليها ، ما تملكه بعض أجهزة المنظمة من سلطة فى وضع قواعد تشريعية . ومن هنا فان تعديل المواثيق من الأمور التى يجرى الحرص على ايضاحها ، ووضع الحلول التى تكفل عدم اثارة الخلاف بشأنها بين الدول الأعضاء .

ويلاحظ أنه وان كان الغالب أن تقوم بعض أجهزة المنظمة باجراء التعديل ، فى حدود القواعد التى تنطوى عليها نصوص الميثاق ، فان هنالك من الحالات ما يتقرر فيها اجراء التعديلات عن طريق مؤتمر . ومن ناحية أخرى فان التعديل يجرى عادة على مرحلتين ، مرحلة اقتراح التعديل والتصويت عليه ، ثم مرحلة التصديق عليه من جانب الدول الأعضاء[1].

وحرى بالملاحظة أيضا أن هناك فرقا بين اجراء تعديل لنص أو نصوص محددة فى الميثاق amendement ، وبين عملية اعادة النظر فى الميثاق بهدف تنقيحه ككل La revision. وقد ميز ميثاق الأمم المتحدة بوضوح بين هاتين المسألتين ، حيث جاءت المادة ١٠٨ من الميثاق[2]. بالاجراءات الخاصة

---

(١) أنظر فى هذا المعنى الاستاذ الدكتور محمد طلعت الغنيمى - المرجع السابق الاشارة اليه ص ٢٩٤ ، ٢٩٥ .

(٢) والتى نصت على أن « التعديلات التى تدخل على هذا الميثاق تسرى على جميع أعضاء الأمم المتحدة اذا صدرت بموافقة ثلثى أعضاء الجمعية العامة وصدق عليها ثلثا أعضاء الامم المتحدة ومن بينهم جميع أعضاء مجلس الامن الدائمين ، وفقا للاوضاع الدستورية فى كل دولة »

بتعديل نص محدد ، بينما جاءت المادة ١٠٩ من الميثاق بالقواعد والاجراءات الخاصة باعادة النظر فى الميثاق[١].

٣٥٥ - ويؤدى استقراء المواقف المختلفة التى تقفها المواثيق المنشئة للمنظمات الدولية من القواعد الخاصة بالتعديل ، الى الكشف عن أساليب واجراءات متنوعة فى هذا الصدد .

فثمة من المواثيق ما يتطلب اجماع الأعضاء لاجراء التعديل (وهو ما يعرف بمبدأ الموافقة Con-sent) بينما يأخذ البعض الآخر بامكانية اجراء التعديل بالأغلبية (وهو ما يعرف بالمبدأ التشريعى). وتثور بعض المشاكل العملية فيما يتعلق بوضع الدولة التى ترفض تلك التعديلات ، أو تلك التى لا تقوم بالتصديق على التعديل رغم الموافقة عليه عند التصويت . ونجد بعض المواثيق تقرر السماح لمثل تلك الدولة بالانسحاب من عضوية المنظمة . ويذهب بعضها الآخر الى حد تقرير الزام الدولة التى لا توافق على التعديلات التى يتم ادخالها على الميثاق ، بالانسحاب من عضوية المنظمة ، وتجدر الاشارة الى أن ميثاق جامعة الدول العربية يتضمن نصا يسمح للدولة العضو بالانسحاب من العضوية فى حالة عدم قبولها للتعديل الذى يجرى ادخاله على الميثاق[٢].

---

(١) فقد نصت المادة ١٠٩ من الميثاق « ١ - يجوز عقد مؤتمر عام من أعضاء الامم المتحدة لاعادة النظر فى هذا الميثاق فى الزمان والمكان اللذين تحددهما الجمعية العامة بأغلبية ثلثى أعضائها وبموافقة تسعة ما من أعضاء مجلس الامن . ويكون لكل عضو فى الامم المتحدة صوت واحد فى المؤتمر .

٢ - كل تغيير فى هذا الميثاق أوصى به بأغلبية أعضائه يسرى اذا صدق عليه ثلثا أعضاء الامم المتحدة ومن بينهم الاعضاء الدائمون فى مجلس الامن وفقا لاوضاعهم الدستورية .

٣ - اذا لم يعقد هذا المؤتمر قبل دور الانعقاد السنوى العاشر للجمعية العامة ، بعد العمل بهذا الميثاق ، وجب أن يدرج بجدول أعمال ذلك الدور العاشر اقتراح بالدعوة الى عقده ، وهذا المؤتمر يعقد اذا قررت ذلك أغلبية أعضاء الجمعية العامة وسبعة ما من أعضاء مجلس الأمن » .

(٢) فقد جاء بنص المادة ١٩ من ميثاق جامعة الدول العربية « يجوز بموافقة ثلثى دول الجامعة تعديل هذا الميثاق وعلى الخصوص لجعل الروابط بينها أمتن وأوثق ولانشاء محكمة عدل عربية ولتنظيم صلات الجامعة بالهيئات الدولية التى قد تنشأ فى المستقبل لكفالة الأمن والسلام .

ولا يبت فى التعديل الا فى دور الانعقاد التالى للدور الذى يقدم فيه الطلب ، وللدولة التى لا تقبل التعديل أن تنسحب عند تنفيذه دون التقيد بأحكام المادة السابقة » .

وهو ما يعنى حق الدولة فى الانسحاب فورا دون التقيد باجراءات الانسحاب التى تنظمها المادة ١/١٨ من الميثاق ، والتى تتطلب الاخطار قبل سنة من تنفيذ الانسحاب.

(هـ) تفسير مواثيق المنظمات الدولية :

٣٥٦ - اذا كان من الطبيعى القول بأن الميثاق المنشئ للمنظمة الدولية يخضع بوصفه معاهدة دولية للقواعد العامة المتعلقة بتفسير المعاهدات الدولية على وجه العموم ، فان من المتعين الاشارة الى بعض القواعد الخاصة بتفسير المواثيق المنشئة للمنظمات الدولية ، نظرا لطبيعتها الخاصة ، فواقع الأمر أن عملية تفسير مواثيق المنظمات الدولية ليست قاصرة على الدول الأطراف فيها ، ولكنها تمارس أيضا من جانب أجهزة المنظمة الدولية أو بعضها على الأقل .

وقد عرفت السنوات الأولى لقيام عصبة الأمم اتجاها نحو اصدار تفسير رسمى بشأن بعض نصوص العهد ، على نحو مجرد ، وفى شكل توصية تصدر عن الجمعية ، ولكن سرعان ما استبعد هذا الاتجاه ، على أساس أن حكومات الدول الأطراف فى العهد هى التى تملك اصدار مثل ذلك التفسير الرسمى لنص من نصوصه(١).

على أن العمل الدولى قد اضطرد على التسليم لأجهزة المنظمة بالحق فى تفسيرنصوصه ، على سند من القول بأن ذلك انما يتم بوصفه إختصاصا ضمنيا Implied Power، وقد أكدت محكمة العدل الدولية هذا المبدأ فى رأيها الاستشارى المتعلق بتعويض الأضرار التى تصيب موظفى الأمم المتحدة أثناء تأديتهم لأعمال وظائفهم ، عندما ذهبت الى تقرير وجوب الاعتراف بأن أعضاء الأمم المتحدة - بما أقروا به للمنظمة من حقوق وواجبات - قد أضفوا عليها ضمنيا الاختصاصات اللازمة لقيامها بوظائفها بطريقة فعالة ، وأن من المتعين من ثم الاعتراف للأمم المتحدة بالسلطات اللازمة لكى تنهض بواجباتها ، حتى ولو لم يرد بها نص صريح فى الميثاق(٢) .

٣٥٧ - وللطبيعة الخاصة للمواثيق المنشئة للمنظمات الدولية ، تأثيرها فيما يتعلق بأساليب التفسير ومبادئه ، ليس فقط بسبب انشائها الأجهزة وتقريرها لمجموعة من السلطات والاختصاصات ، وانما أيضا بسبب ما يترتب على فتح باب الانضمام إلى عضوية المنظمة من صيرورة الدول المؤسسة - فى بعض الأحوال - دون أن تشارك فى وضع نصوص ميثاقها . وهو ما يثير التساؤل عن المدى الذى يمكن فيه الاستعانة بالأعمال التحضيرية ، فى ضوء تلك الحقيقة المتقدمة .

---

(١) أنظر فى هذا المعنى الاستاذة باستيد - المرجع السابق الاشارة اليه ص ٤٦ ، ٤٧ .

(٢) وتجدر الاشارة إلى أن موضوع سلطة أجهزة الأمم المتحدة في تفسير الميثاق كان قد طرح للبحث أثناء انعقاد مؤتمر سان فرنسيسكو في عام ١٩٤٥ ، وبناء على تقرير قدمه المغفور له الدكتور عبد الحميد باشا بدوي اعتبر أن للأجهزة - دون حاجة إلي نصوص خاصة - سلطة التفسير - وفى حالة الخلاف في الرأى بين الدول حول تفسير نص من النصوص ، يمكن الالتجاء إلى محكمة العدل الدولية لطلب رأى استشارى . انظر المرجع السابق ص ٤٧ .

على أن مسألة تفسير النصوص التى تقرر سلطات أو اختصاصات لأجهزة المنظمات الدولية تثير الكثير من المشاكل ، فالى أى مدى يمكن التعويل على سلوك أجهزة المنظمة عند القيام بعملية التفسير ، وما هو المدى الذى يمكن قبول نظرية الاختصاصات الضمنية فى اطاره .

٣٥٨ - وقد اتجه الفقه الدولى فى بداية الأمر إلى القول بوجوب تفسير مواثيق المنظمات الدولية تفسيرا ضيقا على أساس أن الميثاق ينطوى على قدر من التحديد لسيادة الدول الأعضاء ، ومن ثم فهو قيد أو استثناء يرد على الأصل العام ، وهو السيادة المطلقة للدولة ، والاستثناء يقدر بضرورته ولا يتوسع فى تفسيره ، ولكن هذا الالتجاء بدأ فى التحول عقب الحرب العالمية الثانية ، فلم يعد التفسير المضيق مبدأ عاما فى تفسير مواثيق المنظمات الدولية[1]. وتنبىء الممارسة الدولية أن أسلوب تفسير النصوص المتعلقة باختصاصات وسلطات أجهزة المنظمات الدولية ، قد بات يتسم بالتوسع والتأكيد على مبدأ وجوب إعمال النص ، وحسبنا أن نشير هنا إلى الرأى الاستشارى لمحكمة العدل الدولية بشأن تعويض الأضرار ، والسابق الاشارة اليه ، وإلى الموقف الذى تبنته الجمعية العامة للأمم المتحدة فى عام ١٩٥٠ عندما أصدرت قرارها المعروف بقرار الاتحاد من أجل السلم لمواجهة الأحوال التى يعجز فيها مجلس الأمن عن استخدام السلطات المقررة له بموجب الفصل السابع من الميثاق ، بسبب استخدام احدى الدول الأعضاء الدائمة فى مجلس الأمن لحق الاعتراض .

كما تجدر الاشارة أيضا إلى قرار الجمعية العامة رقم ٤٩٢ (الدورة الخامسة) بتجديد تعيين تريجفى لى أمينا عاما لمدة ثلاث سنوات ، بعد أن فشل مجلس الأمن فى الاتفاق على تجديد تعيينه لمدة ثانية ، أو اقتراح مرشح آخر لمنصب الأمين العام للأمم المتحدة . وقد استندت الجمعية العامة آنذاك لتبرير قرارها (الذى لا يجد له سندا فى ظاهر النصوص) إلى ضرورة تأمين استمرار تأدية الوظائف التى ناطها الميثاق بالأمين العام للمنظمة .

(و) الطبيعة القانونية للمواثيق المنشئة للمنظمات الدولية :

٣٥٩ - أثير البحث فى الفقه منذ وقت غير قصير حول الطبيعة القانونية للوثائق المنشئة للمنظمات الدولية[2]. ويمكن التميز بصفة رئيسية بين اتجاهين رئيسيين فى هذا الصدد ، اتجاه أول

---

(١) في هذا المعنى الأستاذ الدكتور محمد طلعت الغنيمى - المرجع السابق الاشارة اليه ص ٢٩٨ .

(٢) أنظر فى دراسة هذا الموضوع الأستاذة باستيد المرجع السابق الاشارة اليه ص ٥٥ - ٦٢ .

يذهب إلى النظر للوثيقة المنشئة لمنظمة دولية باعتبارها معاهدة دولية ذات طابع خاص ، بينما يذهب أنصار الاتجاه الثانى إلى النظر اليها باعتبارها منتمية إلى القانون الدستورى الدولى .

١ - الوثيقة المنشئة للمنظمة الدولية معاهدة دولية ذات طابع خاص :

٣٦٠ - عرف الفقه التفرقة بين المعاهدات العقدية ، والمعاهدات الشارعة . وقد ميز الأستاذ تريبل Treipel. فى مؤلفه فى القانون الدولى الذى صدر عام ١٨٩٩ بين المعاهدات التى تعقد بين عدد من أشخاص القانون الدولى ، تكون مصالحهم متعارضة ، فتكون المعاهدة بمثابة تحقيق للالتقاء بين اراداتهم على اتفاق معين ، ومثل هذه المعاهدة تكون أشبه ما تكون بالعقد ، فالأهداف والمصالح بين البائع والمشترى ، مختلفة وقد تكون متعارضة ، ويأتى العقد فى النهاية محققا الالتقاء بين اراد تيهما على مضمونه ، رغم ما بينها من خلاف وتعارض ، ومن هنا فان تريبل يطلق على مثل تلك المعاهدات المعاهدة العقد (Vertrag) Traitè - Contrat .

وهذه الطائفة من المعاهدات تختلف تماما عن طائفة ثانية من المعاهدات ، هى المعاهدات التى تنشأ بين دول فى حالات تكون ارادات هذه الدول فيها متوافقة متطابقة ، وتستهدف التوصل إلى ذات النتيجة ، وهى ما يطلق عليها المعاهدة الشارعة (Vereinbarung) Traitè - Loi.

٣٦١ - وتتميز المعاهدات الشارعة ببعض المميزات والخصائص ، وفى مقدمتها ، امكانية الانضمام إلى النظام القانونى الذى تقيمه لدول لم تكن أطرافا فيها وقت ابرامها ، وهو أمر لا يمكن أن يتحقق بالنسبة للمعاهدات العقدية .

وقد تلقف الفقه الدولى - فى غالبيته - هذه التفرقة وسلم بها ، ونظر أولئك الذين سلموا بها الى المعاهدات التى أنشأت الأشكال الأولى للمنظمات الدولية (الاتحادات والمكاتب الدولية) بوصفها معاهدات شارعة ذات طابع خاص ، وذهب الأستاذ Louis Renault الى أبعد من ذلك بالقول بوجوب التمييز فى اطار المعاهدات المتعددة الأطراف بما أطلق عليه معاهدات الاتحاد Les Traités d'union ، أى المعاهدات التى تعقد بين عدد كبير من الدول ، وتكون واعدة بامكانية اقناع عدد آخر من الدول بالانضمام اليها مستقبلا.

٣٦٢ - وقد ذهب الأستاذ الألمانى Schücking، أحد أعضاء اللجنة القانونية التى كلفها مجلس عصبة الأمم فى عام ١٩٢٩ بدراسة موضوع الاتفاقيات التى يتعين أن تقوم العصبة بنشرها . الى الاشارة الى حقيقة وجود اتفاقيات دولية تتعلق بالتنظيم الدستورى للمجتمع الدولى «les conventions concernant l'organisation constitutionnelle da la société des Nations».

وقد تبنى اللورد ماكنير منذ عام ١٩٣٠ وجهة مشابهة من النظر ، عندما نشر مقالا ذهب فيه الى القول بوجوب التمييز فى اطار المعاهدات الشارعة بين طائفتين : المعاهدات التشريعية Les traités - loi Législatifs والمعاهدات الدستورية Les traités - loi constitutionnels وميز فى هذه الطائفة الأخيرة بين نوعين من المعاهدات .

١ - المعاهدات التى يمكن القول بأنها تشكل أساسا للنظام القانونى الدولى ، مثل المعاهدات التى تقيم نظما دائمة ، كنظام الحياد السويسرى ، والمعاهدات التى يتقرر بموجبها نزع سلاح أقاليم بعينها ، وهى تعتبر دستورية لأنها تتعلق بهيكل المجتمع الدولى .

٢ - والى جانب الطائفة السابقة ذهب الأستاذ ماكنير الى القول بأن المعاهدات التى تنشئ منظمات دولية كبرى ، يمكن النظر اليها بوصفها شبيهة بالنظام المعروف فى القانون الأنجلوسكسونى بـ Charters of incorporation، وهو النظام الذى يؤدى الى اضفاء وصف الشخصية القانونية على مجموعة من الأفراد ، كالشركة على سبيل المثال ، ويشير الى أن المعاهدات الدولية التى تنشئ منظمات دولية تعد فى هذه الحالة معاهدات شارعة ذات طابع خاص .

٣٦٣ - ويذهب فريق من الفقه - من ناحية أخرى - الى القول بأن للوثائق القانونية المنشئة للمنظمات الدولية طابعها الخاص ، المستمد من الأهداف التى تتغياها ، فمن بين كافة المعاهدات الشارعة ، تنفرد المعاهدات التى تنشئ منظمات دولية ، بأنها تستهدف انشاء هيئة Institution لها كيانها الخاص ، وتمارس تأثيرها ، ليس بالنسبة للدول المنشئة لها فحسب ، وانما أيضا بالنسبة للدول الغير.

٢ - الرأي القائل بأن الوثائق المنشئة للمنظمات الدولية تنتمي الي القانون الدولي الدستوري :

٣٦٤ - يرجع الفضل الى الأستاذ جورج سل فى التبشير بنظرية القانون الدولى الدستورى ، حيث ذهب الى القول بأن ثمة فى المجتمع الدولى من المرافق العامة الضرورية ، مثله فى ذلك مثل سائر المجتمعات ، ما يلزم له بعض القواعد الأساسية أو الدستورية ، وعلى سند من هذا القول ، فقد نظر الى الوثائق المختلفة المنشئة للمنظمات الدولية ، بوصفها أجزاء من مكونات النظام الدستورى الدولي، ومن ثم فانها لا تكون جميعا فى مرتبة واحدة من حيث وضعها فى تدرج تلك القواعد . فلا يمكن أن

يوضع على قدم المساواة فى اطار ذلك التصور ميثاق هيئة الأمم المتحدة ، والميثاق المنشئ للبنك الدولى للانشاء والتعمير ، والميثاق المنشئ لمكتب الشبيبة الفرنسى - الألمانى على سبيل المثال .

٣٦٥ - ونحن من جانبنا ننطلق من بداية الملاحظة التى أبداها الاستاذ الدكتور محمد طلعت الغنيمى ، والتى مفادها أن « المعاهدة المنشئة دستور فى المعنى الموضوعى ، ومعاهدة فى المعنى الشكلى »[١]. للقول بأنه وان كان من الصحيح أن المواثيق المنشئة للمنظمات الدولية تأخذ شكل المعاهدات الدولية ، فانها تتميز فى اطارها تميزا واضحا بالعديد من الخصائص والصفات ، وهو أمر لا ينكره أحد .

ولعل من أبرز الخصائص التى يتميز بها الميثاق المنشئ ، هو أنه يعقد - عادة - لمدة غير محددة، ويقيم مجموعة من الأجهزة تمارس اختصاصات وسلطات متنوعة . كما أنه يتميز باجراءات وقواعد خاصة بتعديله ، على نحو يؤدى بالنسبة لبعض المواثيق التى تأخذ بالمبدأ التشريعى ، الى تصور امكانية تعديل بعض قواعد الميثاق من خلال اجراءات تعتمد على أغلبية الأعضاء ، وتؤدى الى فرض رأى الأغلبية على الأقلية ، ولا يكون أمام الدول التى ترفض مثل تلك التعديلات الا الانسحاب من المنظمة ، أو النزول على الأمر الواقع والاستمرار فى العضوية مع التسليم بتلك التعديلات .

على أن أهم ما تتميز به مواثيق المنظمات الدولية ، هو ذلك الاتجاه نحو اعطاء قواعدها نوعا من السمو على غيرها من القواعد الدولية ، التى تكون الدول الأعضاء قد التزمت بها من قبل ، بموجب اتفاقات سارية ، وهو الأمر الذى عبرت عنه المادة ٢٠ من عهد عصبة الأمم ، والمادة ١٠٣ من ميثاق الأمم المتحدة ، التى نصت على أنه « إذا تعارضت الالتزامات التى يرتبط بها أعضاء « الأمم المتحدة » وفقا لأحكام هذا الميثاق مع أى التزام دولى آخر يرتبطون به فالعبرة بالتزاماتهم المترتبة على هذا الميثاق » .

٣٦٦ - ولا شك أن هذه الخصائص[٢]. تصلح سندا قويا للنظر إلى المواثيق المنشئة للمنظمات الدولية ، بوصفها جزءا من البنيان الدستورى للمجتمع الدولى المعاصر ، وهو الأمر الذى سبق لنا أن أشرنا اليه فى مستهل هذا المؤلف ، فلا شك أن تلك المواثيق ، وهى تنتمى إلى قانون التنظيم الدولى . وهذه الحقيقة الموضوعية لا تغفل حقيقة الشكل الذى تأخذه تلك المواثيق ، وهو شكل المعاهدة الدولية المتعددة الأطراف .

---

(١) انظر مؤلفه - المرجع السابق الاشارة اليه ص ٢٨٧ .

(٢) انظر دراسة تفصيلية للسمات والخصائص التي تتصف بها مواثيق انشاء المنظمات الدولية : موناكو - الخصائص الدستورية للوثائق المنشئة للمنظمات الدولية ، المقال السابق الاشارة اليه .

المبحث الثاني

العضويــــــة

٣٦٧ - للقواعد التى تحكم العضوية فى المنظمات الدولية أهميتها الخاصة ، فلا يتصور أصلا قيام المنظمة الدولية بغير عضوية عدد من الدول التى تكون أطرافا فى الوثيقة القانونية المنشئة لها . ولقد سبقت الاشارة فى مجال تعريف المنظمة الدولية إلى أن الدول هى التى تقوم أساسا بانشاء المنظمات الدولية ، وأن هناك بعض الاستثناءات التى تتعلق بالمنظمات الفنية المتخصصة ، حيث يسمح لبعض الجماعات الاقليمية التى لا يتوافر لها الوصف القانونى للدولة بالانضمام اليها[1].

ولئن كانت العضوية الأصلية التى ترتبط وتنجم عن الاشتراك فى وضع الوثيقة المنشئة للمنظمة الدولية ، والتوقيع عليها ، لا تثير الكثير من المشاكل ، فان العضوية اللاحقة ، أى تلك الناجمة عن الانضمام إلى المنظمة الدولية ، التى تتعدد فيها أشكال العضوية تثير الكثير من المشاكل والصعوبات وأخيرا فان انقضاء العضوية فى المنظمة الدولية ، وأساليب ذلك الانقضاء ، هى ولا شك من بين المسائل التى يتعين أن تحظى بالاهتمام .

أولا : نطاق العضوية :

٣٦٨ - إذا كانت العضوية فى المنظمات الدولية مسألة اختيارية ، تترك لتقدير الدول ، سواء فى مرحلة الانشاء - العضوية الأصلية- أو بعد قيام المنظمة - العضوية بالانضمام - فان المواثيق المنشئة للمنظمات الدولية ، تتفاوت فى موقفها من مسألة العضوية ، والشروط التى يتعين توافرها لدى الدولة التى ترغب فى الانضمام إلى عضوية المنظمة . وهنا يتعين التمييز بين المنظمات الاقليمية، التى تعتمد مفهوما جغرافيا أو اقليميا فى تحديد مجموعة الدول التى يمكن لأى منها أن تطلب الانضمام إلى عضويتها . وإذا ما أخذنا منظمة الدول الأمريكية على سبيل المثال ، نجد أنها

---

(١) أنظر ما تقدم .

(٢) وذلك بعد قرار الجمعية العامة فى ٢٣ سبتمبر ١٩٨٣ بقبول Saint christopher and Nevis كعضو فى الأمم المتحدة .

تضم دول الأمريكتين باستثناء كندا ، التى أصبح لها وصف المراقب بالمنظمة منذ عام ١٩٧٢ ، كما أصبحت تلك المنظمة تضم أيضا مجموعة دول منطقة الكاريبى فيما عدا كوبا .

كما أن جامعة الدول العربية تشترط للانضمام اليها أن تكون الدولة عربية ، وعلى الرغم من أن ميثاق الدول العربية ، لم يتضمن تعريفا أو تحديدا للمقصود بالعروبة ، فان مجلس الجامعة هو الذى يقوم بتقدير توافر شرط العروبة . كما أن بعض المنظمات تنشأ بهدف تحقيق التعاون الدولى فى مجال أو ، مجالات اقتصادية محددة ، وتفتح باب العضوية أمام عدد محدود من الدول التى تهتم بهذه المجالات ، وتتوافر لديها مقومات معينة كانتاج سلعة من السلع مثلا . وعلى النقيض من هذا الاتجاه الأول ، نجد أن المنظمات ذات الطابع العالمى ، تفتح أبوابها أمام أكبر عدد ممكن من الدول ، وتمثل هذا الاتجاه ، هيئة الأمم المتحدة التى يبلغ عدد أعضائها فى الوقت الراهن ١٨٩ دولة ، أى ما يزيد على ثلاثة أضعاف عدد الدول التى وقعت على ميثاق الأمم المتحدة فى عام ١٩٤٥ (وكذا الوكالات المتخصصة المرتبطة بها) ومع ذلك وعلى الرغم من هذا الاتجاه نحو العالمية ، تظل بعض الدول خارج اطار المنظمة العالمية لاعتبارات سياسية أو قانونية متنوعة ، وأقرب الأمثلة ورودا إلى الخاطر فى هذا الصدد ، هي سويسرا التى ظلت حتى الآن ، خارج نطاق عضوية الأمم المتحدة ، بسبب أوضاعها الخاصة كدولة تأخذ بنظام الحياد الدائم ، وترى فى الالتزامات المترتبة على عضوية الأمم المتحدة ما يتعارض مع التزاماتها بموجب ذلك النظام .

٣٦٩ - وتجدر الاشارة إلى أن نطاق العضوية فى المنظمات الدولية لا يتوقف على اعتبارات العالمية ، أو الاقليمية أو الاقتصادية الخاصة ، ولكنه يعتمد فى بعض الحالات ، بالنسبة لعدد من المنظمات الدولية ، على اعتبارات أيديولوجية أو سياسية ، تكون أساسا لتقرير قبول انضمام دولة معينة الى عضوية المنظمة ، أو عدم قبولها . ونشير هنا على سبيل المثال الى مجلس أوربا الذى تم التوقيع على الاتفاقية الخاصة بانشائه فى ٥ مايو ١٩٤٥ ، الذى أشارت ديباجة نظامه الأساسى الى تمسك الدول الأعضاء بالقيم الروحية والمعنوية التى تعد بمثابة التراث المشترك لشعوبها ، والتى تقوم أساسا على مبدأ الحرية الفردية ، والحرية السياسية وسيادة القانون ، وهى المبادئ التى تشكل الأساس لأية ديموقراطية حقيقية كما قررت المادة الثالثة من النظام الأساسى وجوب أن يعترف كل عضو من أعضاء المجلس بمبدأ سيادة القانون ، ووجوب تمتع جميع الخاضعين لاختصاصه بحقوق الانسان والحريات الأساسية.

ثانيا : اجراءات العضوية :

٣٧٠ - اذا كانت اجراءات العضوية الأصلية تتم من خلال الاجراءات والمراحل القانونية التى تؤدى الى صيرورة الميثاق المنشئ للمنظمة الدولية ساريا نافذ المفعول ، فتكسب الدولة ، التى شاركت فى وضع ميثاق المنظمة ، وقامت بالتوقيع عليه ، واتخذت الاجراءات الخاصة بالتصديق وفقا لنظامها الدستورى ، العضوية فى المنظمة الدولية . فان اكتساب العضوية فى المرحلــة التالية لانشائها وهو ما يعرف بالعضوية اللاحقة ، أو العضوية بالانضمام ، يكون محلا لبيان الاجراءات الخاصة به ، والضوابط التى تحكمه فى نصوص الميثاق .

٣٧١- ولئن كانت مواثيق المنظمات الدولية تتفاوت فيما بينها ، وتتباين تباينا كبيرا بصدد هذه المسألة ، فان من المستطاع رد مواقفها بصفة أساسية الى نظامين رئيسيين ، أولها هو النظام المتشدد الذى يجعل انضمام دولة جديدة الى عضوية المنظمة أمرا متوقفا على قرار اجماعى من جانب الدول الأعضاء ، ومن الأمثلة التى تساق فى هذا الصدد ، ماورد بالفقرة الأولى من المادة ٢٣٧ من معاهدة روما المنشئة للجماعة الأروبية الاقتصادية (السوق الأوربية المشتركة) ، والتى أجازت لكل دولة أوربية أن تطلب الانضمام الى عضوية الجماعة ، على أن تقدم طلبها للمجلس ، الذى يصدر قراره فى هذا الشأن - بعد أخذ رأى اللجنة باجماع الآراء وقد اعترضت فرنسا مرتين على قبول المملكة المتحدة فى عضوية الجماعة ، فى عامى ١٩٦٣ ، ١٩٦٧ ، ولم تتمكن المملكة المتحدة من الدخول فى عضوية الجماعة الا عندما توقفت فرنسا عن معارضتها لهذا الانضمام [١]. كما تقدم شروط العضوية فى جامعة الدول العربية نموذجا بارزا فى هذا المجال ، حيث يشترط لقبول الدول التى ترغب فى الانضمام الى الجامعة ، أن تكون دولة عربية ، ومستقلة ، وأن يوافق مجلس الجامعة على قبولها ، ويشترط اجماع المجلس ، لكى يصدر قرارقبول الدولة[٢].

---

(١) وكان ذلك في عام ١٩٧٢ عندما تقرر قبول كل من المملكة المتحدة وايرلندا والدنمرك في عضوية الجماعة .

(٢) وتجدر الاشارة الى ان مجلس الجلمعة قد وافق علي انضمام دولة الكويت في ٢٠ يوليو ١٩٦١ ، رغم اعتراض العراق ، الذي قاطع جلسات المجلس تعبيرا عن احتجاجه ، وهو ما دفع بجانب من الفقه الي القول بأن قبول الدول الأعضاء يتم وفقا لقاعدة الأغلبية .

٣٧٢ - وعلى العكس من هذا الاتجاه المشدد نجد اتجاها موسعا ، يحكم اجراءات القبول فى عضوية المنظمات الدولية العالمية ، ونشير هنا الى المادة ٤ من ميثاق الأمم المتحدة ، التى تقرر أن « ١ - العضوية فى الأمم المتحدة » مباحة لجميع الدول الأخرى المحبة للسلام ، والتى تأخذ نفسها بالالتزامات التى يتضمنها هذا الميثاق ، والتى ترى الهيئة أنها قادرة على تنفيذ هذه الالتزمات راغبة فيه .

٢ - قبول أية دولة من هذه الدول فى عضوية « الأمم المتحدة » يتم بقرار من الجمعية العامة بناء على توصية مجلس الأمن » .

وتبدو هذه الصيغة متسمة بالمرونة ، وهى تفتح الباب أمام جميع الدول الأخرى الراغبة للأنضمام الى عضوية الأمم المتحدة ، ولكن بشرط توافر بعض الشروط الموضوعية ، والاجراءات ، التى لا تجعل الانضمام متوقفا فحسب على الرغبة التى تبديها الدولة طالبة الانضمام . ولكنها ترتب نوعا من السلطة التقديرية للجمعية العامة ، ومجلس الأمن حيث يصدر قرار قبول الدولة العضو ، بقرار من الجمعية العامة - بأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت - ، يتعين أن يكون مسبوقا بتوصية تصدر من مجلس الأمن بقبول الدولة طالبة الانضمام الى عضوية الأمم المتحدة ، ويلاحظ هنا أن التوصية تصدر فى مسألة من المسائل الموضوعية ، ومن ثم يكون من المتعين أن يوافق عليها تسعة من أعضاء المجلس على أن يكون من بينهم الأعضاء ذوى المقاعد الدائمة فى المجلس .

بيد أن الممارسة العملية قد عرفت ، فى ظل ذلك النص ، بعض المشاكل الدقيقة ، عندما اصطبغت اجراءات قبول الدول الجديدة بصبغة سياسية ، فى السنوات الأولى لانشاء المنظمة ، حيث جرى استخدام حق الاعتراض (الفيتو) فى مجلس الأمن ، من جانب كل من الاتحاد السوفيتى السابق ، والولايات المتحدة ، بطريقة مضطردة ، للحيلولة دون قبول دول جديدة تنتمى الى المعسكر الذى يتزعمه الطرف الآخر ، فى اطار ما عرف بالحرب الباردة . مما حدا بالجمعية العامة أن تطلب آراء استشارية ، من محكمة العدل الدولية ، حول شروط القبول فى عضوية الأمم المتحدة ، فى عامى ١٩٤٨ ، ١٩٥٠ [(١)].

---

(١) فقد طلبت الجمعية العامة رأيا استشاريا فى ١١ نوفمبر حول مسألتين :
أولا : هل يجوز لعضو من أعضاء الأمم المتحدة عند التصويت على طلب من طلبات العضوية تعليق هذا القبول على شروط لم يرد ذكرها صراحة فى ميثاق الأمم المتحدة .
ثانيا : هل يجوز لأحد الأعضاء بصفة خاصة أن يعلق موافقته على طلب دولة معينة توافرت فيها فى رأيه شروط القبول ، على قبول الطلبات المقدمة من دول أخرى .
وقد أصدرت محكمة العدل الدولية رأيها الاستشارى فى ٢٨ مايو ١٩٤٨ مجيبة بالنفى على
=

وقد سويت هذه المشاكل فيما بعد ، واستوعبت الهيئة فى عضويتها الغالبية الساحقة من الدول التى أبدت الرغبة فى الانضمام الى العضوية .

مشكلة الدول البالغة الصغر : Micro states

٣٧١ - كما تجدر الاشارة من ناحية أخرى الى المشاكل التى أثارها قبول الدول البالغة الصغر فى عضوية المنظمات العالمية ، وخاصة الأمم المتحدة[1].

وقد أثير الوضع الخاص بتلك الدول ، وخاصة فى ظل نظام التصويت الذى تأخذ به غالبية المنظمات الدولية فى أجهزتها العامة ، والذى يقوم على مبدأ المساواة ، ولا يميز بين دولة وأخرى على أساس وزنها السياسى أو الاقتصادى ، كما هو الشأن فى نظام التصويت فى الجمعية العامة للأمم المتحدة . وقد أثار البعض خشية أن تتمكن الدول الصغيرة ، من تعطيل اتخاذ القرارات واصدار

=

كلا السؤالين ، استنادا الى أن المادة ١/٤ من الميثاق وهى تحدد شروط الانضمام ، قد حددت فى نفس الوقت الأسباب التى تؤدى الى الرفض ، بمعنى أن الدول التى تتوافر فيها الشروط الواردة فى النص ، تملك الحق فى الانضمام الى عضوية الأمم المتحدة ، لأن هذه الشروط قد وردت على سبيل الحصر ، وليس على سبيل المثال ، ولا يمكن لإعتبارات سياسية إضافة شروط أخرى .

وقد عادت الجمعية العامة الى طلب رأى استشارى جديد من محكمة العدل الدولية ، حول ما اذا كان « للجمعية العامة أن تصدر قرارا بقبول عضو جديد فى الأمم المتحدة ، وفقا للمادة ٢/٤ من الميثاق عندما يمتنع مجلس الأمن عن اصدار التوصية بقبوله ، سواء بسبب عدم توافر الأغلبية المطلوبة ، أو بسبب اعتراض احدى الدول الكبرى ذات المقاعد الدائمة فى مجلس الأمن على قرار المجلس بقبول العضو الجديد » .

وقد اصدرت محكمة العدل الدولية رأيا استشاريا فى ٣ مارس ١٩٥٠ . قررت فيه عدم جواز انفراد الجمعية العامة باصدار قرار قبول العضو الجديد دون صدور توصية من مجلس الأمن ، واعتبرت توصية مجلس الأمن شرطا لصدور قرار الجمعية العامة .

انظر فى تفصيلات ذلك - الجزء الثانى من هذا المؤلف ص ٨٥ وما بعدها .

(١) فقد قبلت جزر المالديف فى عضوية الأمم المتحدة فى عام ١٩٦٥ ، و عدد سكانها لا يتجاوز مائة الف نسمة ، واكتسبت بربادوس - التى لا تتجاوز مساحة اقليمها ٤٣٠ كيلو متر مربع وعدد سكانها ٢٥٠ الف نسمة - عضوية الأمم المتحدة فى عام ١٩٦٦ ، كما قبلت غينيا الاستوائية فى عضوية الأمم المتحدة عام ١٩٦٨ وعدد سكانها لا يتجاوز ٢٥ الف نسمة أيضا .

وتجدر الاشارة من ناحية أخرى الى بعض الدول الصغيرة ذات الأوضاع الجغرافية الشاذة التى تم قبولها فى عضوية الأمم المتحدة مثل ليسوتو وسوازيلاند التى تقع أقاليمها محصورة تماما فى اقليم جمهورية جنوب أفريقيا .

Colliard, Claude - Albert
Les organisations Internationales.
Institut d'Etudes Politiques de Paris. 1975-1976.
Les Coures de Droit - Paris. P. 35.

التوصيات ، عندما تتوصل الى حيازة عدد من الاصوات التى تمكنها من ذلك ، على حين أنها من الناحية الواقعية لا تمثل نسبة مئوية موازية من سكان العالم ، أو تعبر عن قدر حقيقى من القوة الاقتصادية .

وقد نبه الأمين العام للأمم المتحدة - يوثانت - فى مقدمة تقريرة للجمعية العامة فى عام ١٩٦٧ الى الأخطار التى يمكن أن تنجم فى المستقبل نتيجة للاستمرار فى سياسة قبول الدول البالغة الصغر ، ودعا الى دراسة الموضع الخاص بها ، فى محاولة للتوصل الى صيغة تسمح بمنح تلك الدول تمثيلا محدودا بصدد بعض أوجه نشاط المنظمة ، أى التسليم لها بنوع من العضوية بالانتساب[١]. وكانت الدول الكبرى ، وخاصة الولايات المتحدة الأمريكية ، قد قادت دعوة مماثلة . بيد أن هذه الدعوة لقيت معارضة شديدة ، وخاصة من جانب الدول الصغرى ، ودول العالم الثالث ، التى رأت فيها دعوة الى تقنين المزيد من مظاهر التمييز بين الدول الصغرى والدول الكبرى ، وعودة إلى الأوضاع التى كانت تحكم القرن التاسع عشر[٢].

وتجدر الاشارة أخيرا الى أن بعض الدول البالغة الصغر ، التى لم تتمكن من الانضمام الى عضوية الأمم المتحدة ، قد اكتسبت عضوية بعض المنظمات الدولية المتخصصة[٣].

ثالثا : أشكال العضوية :

٣٧٢ - يمكن التمييز بين أشكال ثلاثة تتخذها العضوية فى المنظمات الدولية ، هى العضوية الكاملة ، والعضوية بالانتساب ، والعضوية الجزئية .

١ - العضوية الكاملة Full Membership :

٣٧٣ - تنصرف العضوية الكاملة إلى التعبير عن الدول التى تكتسب عضوية المنظمة الدولية ، فتكون لها سائر الحقوق ، وتتحمل بكافة الالتزامات التى تقررها نصوص الميثاق المنشىء للمنظمة ، وتأخذ هذه العضوية صورتين .

---

(١) المرجع السابق ص ٣٥ - ٣٦ .

(٢) انظر ما يلى حول هذا الموضوع - الجزء الثانى من هذا المؤلف ص ٨٤ .

(٣) ليخنشتين وموناكو وسان مارينو أعضاء في اتحاد البريد الدولي . كما أن ليخنشتين وموناكو اعضاء في الوكالة الدولية للطاقة الذرية ، والاتحاد الدولي للمواصلات السلكية واللاسلكية .

(أ) العضوية الأصلية Original Membership :

٣٧٤ - وهى العضوية التى تتحقق للدول التى شاركت فى المفاوضات التى تمخضت عن الوثيقة المنشئة للمنظمة الدولية ، وقامت بالتوقيع على تلك الوثيقة ، والتصديق عليها وفقا للإجراءات الدستورية المقررة وفقا لنظامها الدستورى وبعبارة أخرى العضوية التى تكتسبها الدول المؤسسة للمنظمة .

(ب) العضوية بالانضمام :

٣٧٥ - وهى ما يطلق عليه أيضا العضوية اللاحقة Subsequent Membership التى تكتسبها الدولة بعد قيام المنظمة قانونا ، من خلال الاجراءات المقررة للعضوية ، على النحو الذى سلفت الاشارة اليه ، ويلاحظ أن الغالبية العظمى من المواثيق المنشئة للمنظمات الدولية ، لا تقيم أى نوع من التفرقة بين الأعضاء الأصليين والمنضمين ، بما يجعل الفارق بين هذين النوعين بين العضوية فارقا نظريا فحسب ، ومع ذلك فان بعض المواثيق ، ترتب ، فى حالات نادرة ، أوضاعا خاصة للدول المؤسسة[1].

٢ - العضوية بالانتساب Associate Membership [2].

٣٧٦ - اذا كانت بعض المنظمات الدولية ، مثل الأمم المتحدة ، لاتعرف الا العضوية الكاملة الأصلية أو بالانضمام ، فان من المنظمات الدولية ما تأخذ مواثيقها بنظام العضوية بالانتساب ، بهدف اتاحة المجال أمام الدول أو الوحدات الاقليمية ، التى لا تستطيع الحصول على العضوية الكاملة ، فى المنظمة الدولية ، من الحصول على مركز قانونى يتيح لها أن تساهم فى نشاط المنظمة ، وأن تحصل على بعض الفوائد الناجمة عن ذلك النشاط . ويلاحظ هنا أن الانتساب قد يتقرر لكيانات لا يتوافر لها الوصف القانونى للدولة ، وقد تحصل عليه دول .

---

(١) من هذه الأمثلة النادرة نجد أن النظام الخاص باللجنة الاستشارية القانونية الأسيوية الأفريقية ، تشترط لصدور قرار قبول عضو جديد أغلبية الثلثين ، بشرط أن تتضمن تلك الأغلبية ثلثى الأعضاء المؤسسين .

وكذلك أيضا يشترط لقبول عضو جديد فى منظمة الأقطار المصدرة للبترول الأوبك OPEC أغلبية ثلاثة أرباع الأعضاء الحاليين ، بشرط أن تتضمن تلك الاغلبية موافقة جميع الدول الأعضاء الأصليين ، وهو ما يعنى فى حقيقة الأمر اعطاء الدول المؤسسة الهيمنة على عملية العضوية فى المستقبل .

انظر فى هذا المعنى Schermers المرجع السابق الاشارة اليه ص ٣٣ .

(٢) أنظر دراسة تفصيلية لهذا النظام المرجع السابق ص ٦٩ - ٧٠ .

(أ) انتساب الوحدات التي لا تشكل دولاً:

٣٧٧ - تفسح بعض المنظمات الدولية المجال لكى تكتسب الوحدات الاقليمية التى لا ترقى الى اكتساب الوصف القانونى للدولة ، نوعا من العضوية بالانتساب فيها ، وقد سبقت الاشارة الى هذا الوضع عند تعريف المنظمة الدولية ، من خلال الاشارة الى مادرجت عليه بعض المنظمات الفنية المتخصصة من السماح بنوع من العضوية الناقصة لبعض الجماعات الاقليمية التى لا يتوافر لها الوصف القانونى للدولة[1]. وتقدم المادة الأولى من الوثيقة الخاصة بالاتحاد الدولي للمواصلات السلكية واللاسلكية ، نموذجا جيدا في مجال فتح باب العضوية بالانتساب ، أمام الوحدات الاقليمية غير الدول ، حيث تقرر أن عضوية الاتحاد ، علي سبيل الانتساب ، يمكن أن تمنح لأي اقليم أو مجموعة من الاقاليم غير المسئولة عن علاقتها الدولية ، اذا ما وقع اتفاقية الاتحاد ، وصدق عليها لحسابه ، عضو من أعضاء الاتحاد ، وفي حالة اقليم خاضع للوصاية ، يتم التقدم بطلب عضوية بالانتساب الي الاتحاد من جانب الأمم المتحدة[2].

(ب) انتساب الدول :

٣٧٨ - تسمح مواثيق بعض المنظمات الدولية بمنح العضوية بالانتساب إلى دولة ، فلا تتحمل تلك الدولة المنتسبة ذات التزامات الدول الكاملة العضوية . ولا يكون لها كافة حقوقها . ويلاحظ أن صيغة أكتساب الدولة للعضوية بالانتساب إلى منظمة دولية ، تكون فى الغالب مرحلة مؤقتة ، تصير بالدولة يوما إلى عضوية كاملة . فنجد على سبيل المثال أن المانيا الاتحادية كانت عضوا منتسبا إلى مجلسى أوربا فى الفترة من ١٩٥٠ إلى ١٩٥١ ، تاريخ حصولها على عضويته الكاملة . كما كان اقليم السار عضوا منتسبا أيضا فى الفترة من عام ١٩٥٠ حتى ١٩٥٦ (تاريخ اندماجه فى جمهورية المانيا الاتحادية) .

وتأخذ الكثير من المنظمات الأوربية بصيغة العضوية بالانتساب ، فلقد اكتسبت كندا والولايات المتحدة الأمريكية ، العضوية بالانتساب فى المنظمة الأوربية للتعاون الاقتصادى[3] O.E.C.E. منذ عام ١٩٥٧ ، وذلك على الرغم من أن الوثيقة المنشئة للمنظمة لا تنص صراحة على نظام العضوية بالانتساب .

---

(١) أنظر ما تقدم .

(٢) «Tout territoire Ou groupe de territoires n'ayant pas l'entière responsabilitè de ses relations internationales pour le compte duquel un membre de l'union a signé et ratifé la convention au tout territoire sous tutelle dont la demande d'admission en qualité de membre associé a été présentée par les Nations Unies».

(٣) Organisation européenne de Coopération èconomique.

كما تأخذ منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية .O.C.D.E بنظام العضوية بالانتساب ، فقد ضمت إلى عضويتها بالإنتساب دولا غير أوربية كاليابان واستراليا ونيوزيلندا ، وقد أصبحت هذه الدول فيما بعد دولا كاملة العضوية .

(جـ) الانتساب إلي عضوية المنظمة من الخارج L'association externe :

٣٧٩ - وإذا كان نظام الانتساب إلى عضوية المنظمة الدولية يؤدى إلى منح الدولة أو الوحدة ، التى تحصل على ذلك الوصف ، نوعا من العضوية الناقصة ، وهو ما يؤدى في حقيقة الأمر إلى صيرورة الدولة المنتسبة عضوا من الداخل . فان ثمة من المنظمات الدولية ، ما تأخذ بنظام يمكن أن نطلق عليه الإنتساب من الخارج ، ونعثر على نماذجه البارزة فى الجماعات الأوربية ، فعلى الرغم من أن معاهدة باريس لعام ١٩٥١ ، التى أنشأت الجماعة الأوربية للفحم والصلب ، لم تنص صراحة على نظام العضوية بالإنتساب بنوعيه ، فان اتفاق لندن في ٢١ ديسمبر ١٩٥٤ بين الحكومة البريطانية ، والجماعة الأوربية للفحم والصلب قد أدى إلى اكتساب بريطانيا وصف العضوية بالانتساب من الخارج[١].

كما أخذت به الجماعة الاقتصادية الأوربية (السوق الأوربية المشتركة) حيث سمحت نصوص معاهدة روما ، وما أبرمته الجماعة بعد ذلك من اتفاقات ، باقامة عضوية بالانتساب من الخارج للسوق[٢]. وإتفاقيات الشراكة (المشاركة) التى أبرمها الاتحاد الأوربى مع بعض الدول مثل المغرب وتونس وإسرائيل وغيرها[٣]. هى من النماذج على ذلك أيضا .

٣ - العضوية الجزئية Partial Membres :

٣٨٠ - تسمح مواثيق بعض المنظمات الدولية بمنح بعض الدول غير الأعضاء فى المنظمة ، العضوية فى بعض أجهزتها ، وتقدم الأمم المتحدة النموذج البارز فى هذا المجال ، فحيثما تحول بعض الاعتبارات السياسية ، دون دخول دولة من الدول فى عضوية المنظمة ، وحيثما يمكن أن يؤدى غياب مثل تلك الدولة عن المساهمة فى أوجه نشاط أحد أجهزة المنظمة إلى آثار سلبية ، يكون من الملائم افساح المجال أمامها للاشتراك فى عضوية ذلك الجهاز فى اطار نوع من العضوية الجزئيه.

---

(١) انظر كوليار المرجع السابق الاشارة اليه ص ٣٧ .

(٢) انظر في تفصيلات ذلك المرجع السابق ص ٣٨ وما بعدها ، وانظر ما يلي بالجزء الثالث من هذا المؤلف .

(٣) تجرى فى الوقت الحالى مفاوضات بين مصر والاتحاد الأوربى لإبرام إتفاقية مشاركة مماثلة .

ففي عام ١٩٥٤-١٩٥٥ تمتعت بعض الدول الأوربية (التى لم تكن قد أصبحت بعد أعضاء فى الهيئة) بعضوية اللجنة الاقتصادية لأوربا . كما أن سويسرا وليخنشتين وسان مارينو ، أطراف في النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية ، أحد الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة ، والأمثلة على هذه العضوية الجزئية فى اطار الأمم المتحدة عديدة ، وحسبنا أن نشير إلى أن جميع الدول الأعضاء فى أى وكالة من الوكالات المتخصصة المرتبطة بالأمم المتحدة ، حتى ولو لم تكن عضوا فى الأمم المتحدة ، يكون لها أن تشترك فى مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية UNCTAD ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية UNIDO ، والتى تعد من أجهزة الجمعية العامة للأمم المتحدة .

وتجدر الاشارة إلى أن الدولة التى تمتع بعضوية جزئية تلتزم بالمساهمة الجزئية فى ميزانية المنظمة، بالقدر الذى يحقق مساهمتها فى مصروفات الجهاز الذى تتمتع بعضويته ، والتى تتقرر عادة بواسطة جهاز لا تتمتع بعضويته (١) .

وتجدر الاشارة إلى أن ميثاق جامعة الدول العربية ، يجيز للأقطار العربية غير المستقلة أن تكون عضوا فى اللجان الفنية (٢).

هل يجوز للمنظمة الدولية اكتساب العضوية فى منظمة دولية أخرى:

٣٨١ - اذا كانت الممارسة الدولية المعاصرة تنبىء عن اشتراك الكثير من المنظمات الدولية ، في أعمال غيرها من المنظمات ، وكانت تلك المشاركة تجري في الغالب الأعم من الحالات بوصف المراقب ، أو من خلال منح المنظمة وضعا استشاريا ، فان نشوء بعض المنظمات الدولية ، التي تتحقق بين الدول الأعضاء فيها درجة كبيرة من التعاون الي الحد الذي يهيئ تبني الدول الأعضاء فيها لسياسة خارجية موحدة ، وهو الأمر الذى يتحقق اليوم بالنسبة للإتحاد الأوربى ، علي النحو الذى يثير التساؤل حول امكانية السماح للإتحاد كشخص قانونى دولى مستقل عن الدول ، أن يكون عضوا مستقلا فى بعض المنظمات الدولية الأخرى .

---

(١) انظر شيرمر . المرجع السابق الاشارة اليه ص ٧٠ وما بعدها .

(٢) فقد جاء بالمادة الرابعة من الميثاق « تؤلف لكل من الشئون المبينة فى المادة الثانية لجنة خاصة تمثل فيها الدول المشتركة فى الجامعة وتتولى هذه اللجان وضع قواعد التعاون ومداه وصياغتها فى شكل مشروعات اتفاقات تعرض على المجلس للنظر فيها تمهيدا لعرضها على الدول المذكورة .

ويجوز أن تشترك فى اللجان المتقدم ذكرها أعضاء يمثلون البلاد العربية الأخرى ، ويحدد المجلس الأحوال التى يجوز فيها اشتراك أولئك الممثلين وقواعد التمثيل »

وعلى الرغم من أن الميثاق المنشىء لمنظمة التعاون الاقتصادى والتنمية ينطوى على نص صريح ، بتقرير اشتراك اللجنة ، أحد الأجهزة الرئيسية للاتحاد الأوربى ، فى أعمال المنظمة ، الا أنه لا يمكن القول بأن اللجنة تكتسب عضوية تلك المنظمة ، وذلك نظرا لأنها لا تمتع بحق التصويت .

ويشير جانب من الفقه الى أن الاتفاقات التى يبرمها الاتحاد الأوربى مع بعض الدول الغير فى اطار نظام الانتساب الى العضوية من الخارج ، يؤدى فى واقع الأمر الى إنشاء منظمات دولية ، يتمتع فيها الاتحاد بالعضوية الكاملة (١) .

ولاشك أن تطور حركة التنظيم الدولى سوف يؤدى الى دفع هذا الاتجاه فى المستقبل ، على النحو الذى سوف يؤدى فى تقديرنا الى افساح المجال أمام امكانية اشتراك المنظمات الدولية ، فى عضوية غيرها من المنظمات الدولية .

وصف المراقب :

٣٨٢ - تتيح الكثير من المنظمات الدولية لبعض الكيانات ، التى لا ترقى الى وصف الدولة أو لبعض الدول غير المعترف بها ، أو التى لم تكتسب العضوية فى المنظمة ، الحق فى حضور اجتماعات بعض أجهزة المنظمة بوصف المراقب ، وهو الأمر الذى يتيح لتلك الكيانات امكانية تقديم بعض الوثائق والمستندات والتعبير عن وجهة نظرها ، عند السماح لممثليها بالحديث أمام تلك الأجهزة . ويلاحظ هنا أن مواثيق المنظمات الدولية لا تتضمن فى الغالب نصوصا تنظم تمثيل تلك الدول أو الكيانات بوصف المراقب ، وانما يجرى ذلك عادة بموجب قرار يصدر عن أحد الأجهزة الرئيسية فى المنظمة ، وتجدر الاشارة الى أن الجمعية العامة للأمم المتحدة ، قامت فى عام ١٩٧٤ بدعوة منظمة التحرير الفلسطينية لحضور اجتماعات الجمعية بوصف المراقب . كما قام مجلس الأمن فى عام ١٩٧٥ بدعوة منظمة التحرير الفلسطينية للأشتراك فى مناقشات المجلس حول الشكوى ، التى تقدمت بها الحكومة اللبنانية بشأن غارة جوية اسرائلية على أحد معسكرات المدنين الفلسطينين . وتشترك السلطة الوطنية الفلسذينية ، فى الوقت الراهن ، فى الكثير من المنظمات والهيئات الدولية بذات الوصف .

كما قبلت منظمة التحرير الفلسطينية أيضا كمراقب فى منظمة العمل الدولية ، وكان المؤتمر العام قد قام بتعديل بعض القواعد الخاصة بالمنظمة للسماح لحركات التحرير الوطنى ، التى تعترف بها منظمة الوحدة الافريقية وجامعة الدول العربية بالحضور بوصف المراقبين . وتشترك السلطة الوطنية الفلسطينية ، في الوقت الراهن ، في الكثير من المنظمات والهيئات الدولية بذات الوصف .

---

(١) المرجع السابق ذات الاشارة .

٣٨٣ - وتجدر الاشارة من ناحية أخرى الى أنه كثيرا ما يسمح لبعض الدول التى لم يتقرر قبولها فى عضوية منظمة من المنظمات ، بحضور اجتماعات بعض أجهزتها بوصف المراقب ، وكثيرا ما تلعب تلك الدول دورا بارزا ، كما حدث بالنسبة لايطاليا عندما كانت تدعى لحضور اجتماعات مجلس الوصاية التابع للأمم المتحدة ، بوصف المراقب ، وذلك قبل انضمامها الى عضوية الأمم المتحدة فى عام ١٩٥٥ ، نظراً لأنها كانت قائمة بالوصاية على الأقاليم الخاضعة لذلك النظام (الصومال) .

كما أن ذلك الأسلوب يسود العلاقات بين المنظمات الدولية ، ونشير هنا على سبيل المثال الى المذكرة المرفقة بالخطابات المتبادلة بين أمين عام جامعة الدول العربية ، وأمين عام الأمم المتحدة ، بشأن التعاون بين المنظمتين المؤرخة ٢١ ، ٢٢ ، ديسمبر ١٩٦٠ .

وواقع الأمر أننا لا نواجه هنا درجة من درجات العضوية ، وانما نواجه وجها من أوجه العلاقات الخارجية لمنظمة من المنظمات الدولية ، التى تتمثل فى السماح للمراقبين بحضور اجتماعات بعض أجهزتها بهدف اتاحة المجال أمامهم للوقوف على مايدور فيها .

رابعا : انتهاء العضوية :

٣٨٤ - من المتصور أن تطرأ بعض الأسباب التى تؤدى الى انقضاء عضوية الدولة فى المنظمة الدولية . وقد تكون بعض تلك الأسباب اختيارية ، أى راجعة الى ارادة الدولة العضو ، وهى الانسحاب ، وقد ترجع الى ارادة المنظمة الدولية ذاتها ، اذا ما قررت توقيع عقوبة على الدولة جزاء على الاخلال بواجباتها بموجب الميثاق . وقد يكون انتهاء العضوية ناجما عن انقضاء الشخصية القانونية للدولة العضو ، أو نتيجة لتصفية المنظمة الدولية وانهاء وجودها .

وسوف نركز الحديث هنا على الانهاء الارادى ، أى ذلك الذى يتوقف على ارادة الدولة أو المنظمة الدولية.

١ - الانسحاب : Withdrawal

٣٨٥ - يعد الانسحاب أكثر الأسباب - من الناحية الواقعية - المؤدية الى فقدان الدول لعضوية المنظمات الدولية ، ونجد أن بعض المواثيق المنشئة للمنظمات الدولية تنطوى على نصوص تنظم لأوضاع الخاصة بانسحاب الدولة العضو من المنظمة على حين لا تتضمن بعض المواثيق الأخرى أية نصوص تنظيم عملية الانسحاب من العضوية .

(أ) في حالة النص :

٣٨٦ - فاذا كان الميثاق المنشيء للمنظمة يتضمن بعض النصوص المتعلقة بانسحاب الدولة العضو من العضوية ، فان تلك النصوص تكون هى المرجع في تحديد أوضاع الانسحاب واجراءاته وآثاره .

ومن أمثلة المواثيق التى نظمت الانسحاب من العضوية عهد عصبة الأمم ، الذى جاء بالفقرة الثالثة من مادته الأولى ، أن لعضو العصبة - بشرط الاخطار قبل عامين - أن ينسحب من العصبة ، على أن يقوم حتى ذلك الوقت بالوفاء بكافة التزاماته الدولية ، بما فيها تلك المترتبة على العهد(١).

٣٨٧ - والواقع أن المواثيق أن المنشئة للمنظمات الدولية ، التى تورد نصوصا تتعلق بالانسحاب من العضوية ، تتردد فى تنظيمها لحق الدول في الانسحاب من العضوية ، بين مجرد الاكتفاء بقيام الدولة الراغبة فى الانسحاب من العضوية باخطار المنظمة بالرغبة فى الانسحاب ، فيعتبر الانسحاب واقعا منذ تاريخ وصول الاخطار الكتابى الى المنظمة(٢).

وبين اشتراط بعض الشروط بالاضافة الى ذلك ، مثل تطلب انقضاء أجل معين ، يفصل بين الاخطار بالانسحاب ووقوع أثره القانونى، ويطلق على تلك الفترة، فترة التهدئة colling off period ، وتنفيذ الالتزامات الدولية على عاتق العضو المنسحب حتى تاريخ الانسحاب ، كما هو الشأن فى نص

---

(١) «Tout membre de la sociéte peut, aprés un préavis de deux ans, retirer de la société à condition d' avoir rempli à ce moment toutes ses obligations internationales y compris celle du présent pacte».

وقد انسحب من عضوية العصبة - فى ظل هذا النص - عدد كبير من أعضائها ، فقد انسحبت البرازيل فى عام ١٩٢٨ ، وأخطرت اليابان بقرار انسحابها من العصبة فى ٢٧ مارس ١٩٣٣ ، وألمانيا فى ١٩ أكتوبر ١٩٣٣ ، وايطاليا فى ١١ ديسمبر ١٩٣٧.

وقد بلغ عدد الدول التى انسحبت من العصبة ست عشرة دولة .

(٢) ومن أمثلة ذلك ما ورد بالقسم الأول من المادة السادسة من الاتفاق الخاص بانشاء البنك الدولى للانشاء والتعمير والتى جاء بها :

«Any member may withdrawal from the Bank at any time by transmitting a notice in writing to the Bank at its principal office. Withdrawal shall become effective on the date such notice is received».

المادة ٣/١ من عهد العصبة المشار اليها ، ومنها ما يشترط فوق ذلك فترة أولية لا يجوز الانسحاب خلالها[١].

(ب) في حالة عدم النص :

٣٨٨ - وثمة من المواثيق ما ينطوى على نصوص خاصة بالانسحاب ، كما هو الحال بالنسبة لميثاق الأمم المتحدة ، حيث رأت اللجنة التى ناقشت هذا الموضوع فى مؤتمر سان فرانسيسكو اغفال النص على حق الانسحاب ، حتى لا يكون مثل ذلك النص سبيلا الي تشجيع الدول على ممارسته [٢] .

وتنبىء الممارسة الدولية عن الكثير من الحالات التى قامت فيها بعض الدول الأعضاء فى منظمات دولية ، لا تنطوى على نصوص خاصة بتنظيم الانسحاب من العضوية ، باعلان انسحابها من عضوية تلك المنظمات . فعلى الرغم من أن دستور منظمة الصحة العالمية لا ينطوى على نصوص

---

(١) اشار الأستاذ الدكتور محمد طلعت الغنيمى (المرجع السابق الاشارة اليه ص ١٢٢ هامش ١) الى نص نموذجى توافرت فيه جميع تلك الاشتراطات ، هو نص المادة ١٩ من دستور منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة الذى جاء به :

«May give notice of withdrawal from the organization at any time after the expiration of four years from the date of its acceptance of this constitution ; The Notice or withdrawal of an Associate member shall be given by the member Nation or authority having responsibility for its international relations ; Such notice shall take effect one year after the date of its communication to the Director - General. The financial obligation to the organization of a member Nation which has given notice or withdrawal, or of an Associate Member on whose behalf notice of withdrawal has been given shall include the entire calendar year in which the notice takes efect.».

(٢) وقد إنتهت اللجنة الى تبنى تصريح تفسيرى جاء به :

«If a member because of exceptional circumstances feels constrained to withdrawal, and leave the burden of maintaining international peace and security on the other Members, it is not the purpose of the Organization to compel that Member to continue its co-operation in the Organization. It is obvious however, that withdrawal or some other forms of dissolution of the organization would became inevitable if, deceiving the hopes of humanity, the organization was recealed to be unable to miantain peace or could do so only to the expense of law and justice. Nor would it be the purpose of the organization to compel a member to remain in the organization if its rights and obligations as such were changed by charter amendement in which it has not concurred and which it finds itself unable to accept, or if an amendment duly accepted by the necessary majority in the Assembly or in a general conference fails to secure the ratification necessary to bring such amendment into efect».

نقلا عن شيرمر المرجع السابق الاشارة اليه ص ٤٦ - ٤٧ . أنظر ما يلي بالجزء الثانى من هذا المؤلف ص ٩٣ وما بعدها .

خاصة تتعلق بالانسحاب من العضوية ، فان دول أوربا الشرقية ، قامت بابلاغ أمانة المنظمة بانسحابها (فى ٧مايو ١٩٥٠) ، وكذلك قامت كل من المجر وبولندا وتشيكو سلوفاكيا فى أواخر عام ١٩٥٢ ، وأوائل عام ١٩٥٣ باعلان انسحابها من منظمة اليونسكو ، كما قامت أندونيسيا في ٢٠ يناير ١٩٦٥ باخطار الأمين العام للأمم المتحدة رسميا بانسحابها من الهيئة[١].

٣٨٩ - واذا كانت معظم تلك الوقائع ، وقد وجدت شكلا من أشكال التسوية ، أدت الي عودة الدول المنسحبة الي عضوية المنظمة[٢]. فان النقاش الفقهي قد تشعب حول مدي حق الدولة العضو في الانسحاب من العضوية ، في حالة عدم وجود نص في الميثاق ، وقد توزع الرأي بين وجهتين من النظر[٣].

٣٩٠ - ويذهب أنصار الوجهة الأولي من النظر الي القول بأن الدول الأعضاء (في منظمة دولية لا ينطوي الميثاق المنشئ لها علي نصوص خاصة بالانسحاب) يكون لها أن تنسحب من العضوية ، متي شاءت ، ويستندون في تأييدهم لهذه الوجهة من النظر الي عدد من الاعتبارات آهمها :

١ - مبدأ سيادة الدولة : فالدولة العضو تملك متي شاءت أن تعلن انسحابها من عضوية المنظمة الدولية ، والقول بغير ذلك يعني انتقاصا ، بل ومساسا بمبدأ السيادة .

ولا شك أن هذه النظرة تنطلق من بداية تقديس مبدأ السيادة ، وهي لا تروق أولئك الذين ينظرون الي عصر التنظيم الدولي ، باعتباره منطويا علي بعض القيود علي مبدأ سيادة الدولة ، بحيث يعني انشاء المنظمات الدولية في جانب منه ، نقل بعض السلطات من الحكومات الوطنية الي أجهزة جديدة.

---

(١) أنظر ما يلى حول انسحاب أندونيسيا من الأمم المتحدة . الجزء الثانى من هذا المؤلف ص ٩٣ وما بعدها .

(٢) عندما قامت دول أوربا الشرقية باخطار المدير العام لمنظمة الصحة العالمية بانسحابها من المنظمة ، رفض المدير العام قبول تلك الاخطارات على أساس عدم وجود نص يسمح بالانسحاب، وهو ما أيده المجلس التنفيذى للمنظمة وجمعيتها العامة ، وعلى الرغم من أن الدول المذكورة توقفت عن حضور الاجتماعات ، فانها بقيت معتبرة من وجهة نظر المنظمة أعضاء ، تقوم بارسال الدعوات والوثائق اليها ، شأنها فى ذلك شأن باقى الدول الأعضاء . وعندما أبدت تلك الدول فى سنة ١٩٥٠ رغبتها فى العودة الى عضوية الهيئة ، كانت المشكلة الكبرى هى الوفاء بالمتأخر من اشتراكاتها فى ميزانية المنظمة . وقد تمت تسوية تلك المشكلة عندما وافقت الجمعية العامة للمنظمة بالاكتفاء بأن تقوم الدول المشار اليها بالوفاء بما يعادل ٥٪ من حصتها عن السنوات التى لم تمارس فيها عضوية نشطة .

أنظر الأستاذ الدكتور محمد طلعت الغنيمى - المرجع السابق الاشارة اليه ص ١٣٢ .

(٣) أنظر فى دراسة هذين الاتجاهين وتفصيلات الحجج التى سيقت لتبريرها . شيرمر - المرجع السابق الاشارة اليه ص ٥١ وما بعدها .

٢ - العدالة : اذا كانت المنظمات الدولية هي وسيلة من وسائل تحقيق التعاون الاختيارى بين الدول ، وأن ثمة من الدول من تبقي خارج اطار المنظمات الدولية ، ويمكن لها أن ترفض الاشتراك في عضويتها - فلا توجد حتي الآن عضوية اجبارية في المنظمات الدولية - فان من العدالة ألا تجبر الدولة التي شاركت في عضوية المنظمة ، علي الاستمرار في تلك العضوية جبرا ، في حين أنها كانت تملك أن تمتنع عن الانضمام الي عضويتها أصلا ، وبحيث لا تكون في وضع أسوأ من الدولة التي شاءت أن تظل طليقة من قيد العضوية منذ البداية .

٣ - الملاءمة : قد يكون من الملائم ألا تحرم الدولة من الانسحاب من العضوية ، علي حين أنه لا توجد سلطة تفرض عليها الاستمرار في العضوية جبرا عنها .

٤ - المبادئ العامة للقانون : يمكن القول بأن ثمة في المبادئ العامة للقانون ، المستمدة من النظم القانونية الداخلية ، مبدأ حق الانسحاب من عضوية الهيئات والاتحادات ذلك لأن من المقرر في الأنظمة القانونية الداخلية تقرير حق الأعضاء في الاتحادات والمنظمات في الانسحاب من عضويتها ، وفقا للأحكام التي تقررها الأنظمة القانونية الداخلية في هذا المجال ، كما أن بعض الدساتير الاتحادية تسمح للأعضاء الداخلين في الاتحاد بالانسحاب منه .

وهذه الحجة تتسم بالضعف الظاهر ، ذلك أن الفارق كبير بين المنظمات الدولية ، وبين هيئات القانون الخاص الداخلي ، كما أن الحالات التي تسمح فيها الدساتير الاتحادية لأعضاء الاتحاد بالانسحاب . هي حالات جد قليلة ، بحيث يبدو القول باستناد حق الدولة في الانسحاب من المنظمات الدولية في حالة عدم النص الي المبادئ العامة . أمرا مبالغا فيه الي حد بعيد .

٥ - الدفع بعدم التنفيذ Exceptio non adimpleti contractus وذلك بالقول بأن مبادرة الدولة العضو الي الانسحاب ، من عضوية المنظمة ، انما يأتي في حقيقة الأمر تعبيرا عن رد فعل الدولة ازاء عجز المنظمة عن تحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها . وهو ما يتفق مع معاهدة فيينا بشأن قانون المعاهدات لعام ١٩٦٩ (المادة ٦٢) التي تجيز للدولة أن تنسحب بارادتها المنفردة من المعاهدة - في ظل بعض الشروط - اذا ما تغيرت الظروف .

٣٩١ - أما الوجهة الثانية من النظر فيذهب أنصارها الي التأكيد علي عدم السماح للدولة بالانسحاب بارادتها المنفردة من المنظمة الدولية ، في حالة عدم النص علي الانسحاب في الميثاق ، وذلك استنادا الي المبادئ العامة في قانون المعاهدات . ذلك لأن الميثاق المنشئ للمنظمة الدولية ، هو أولا وقبل كل شئ ، معاهدة دولية جماعية ، تسري عليها القواعد التي تحكم المعاهدات علي وجه العموم .

ولما كانت القاعدة في قانون المعاهدات ، هي عدم جواز الانسحاب من المعاهدة الجماعية - كمبدأ عام - ما لم يكن هناك نص صريح يخول الدول الأطراف ذلك الحق ، وليس هناك أي مبرر لاستثناء المواثيق المنشئة للمنظمات الدولية من تطبيق ذلك المبدأ العام بوصفها معاهدات دولية .

كما تشير الممارسة الدولية الي احتجاج عدد كبير من الدول الأعضاء في منظمة الصحة العالمية ، وفي اليونسكو علي اعلانات الانسحاب من العضوية التي قامت باصدارها بعض دول أوربا الشرقية ، وكذلك في مواجهة اعلان أندونيسيا الانسحاب من عضوية الأمم المتحدة في عام ١٩٦٥ ، بحيث لا يمكن القول بنشوء قاعدة عرفية تخول الدولة حقا في الانسحاب من عضوية المنظمة في حالة عدم النص .

٣٩٢ - وعلي الرغم من وجاهة الحجج التي ساقها أنصار الفريق الثاني ، فاننا نميل الي الاعتقاد بوجاهة حجج أنصار الرأي الأول ، ونري أن ذلك الرأي هو الأكثر توافقا مع مقتضيات المرحلة الراهنة من مراحل تطور حركة التنظيم الدولي ، فان الأنفاس القوية لمبدأ سيادة الدولة ما زالت تطغي في عالم اليوم علي اعتبارات الالتزام الدقيق بموجبات التنظيم الدولي ، والانخراط في عضوية الهيئات التي تمثل البنيان التنظيمي للمجتمع الدولي المعاصر .

٢ - الطرد من العضوية Expulsion

٣٩٣ - يقع علي الدولة العضو واجب احترام الالتزامات التي يلقيها الميثاق المنشئ للمنظمة علي عاتقها بوصفها عضوا من أعضاء المنظمة ، فاذا ما أخلت الدولة اخلالا متعمدا بتلك الالتزامات ، فانها يمكن أن تتعرض لعقوبة الطرد أو الفصل من عضوية المنظمة .

وتجدر الاشارة في البداية الي أن الفصل أو الطرد من العضوية يعني انهاء تاما لعلاقة العضوية التي تربط الدولة بالمنظمة بحيث لا يجوز أن تسترد تلك العضوية في المستقبل الا من خلال اجراءات كسب العضوية ، وهو بهدف يختلف عن وقف العضوية Suspention، الذي يعتبر نوعا من العقوبة المؤقته ، التي لا تؤدي الي انهاء العضوية بصفة دائمة ، ويكون الأمر متعلقا فحسب بحرمان الدولة من ممارسة حقوق العضوية ، ومظاهرها ، خلال فترة الايقاف ، مع التزامها بكافة الالتزامات المترتبة علي صفة العضوية . وتعود الدولة الي مباشرة كافة حقوق العضوية اثر انقضاء فترة الوقف بقرار من الجهاز المختص في المنظمة ، ودون حاجة الي اجراءآت جديدة لاكتساب العضوية .

٣٩٤ - واذا كانت الكثير من المواثيق المنشئة للمنظمات الدولية ، لا تنطوي علي نصوص تتناول الجوانب المختلفة لطرد الدولة من عضوية المنظمة فان بعض تلك المواثيق قد انطوت علي نصوص واضحة في هذا المجال ، ونشير هنا علي سبيل المثال الي عهد عصبة الأمم ، وميثاق الأمم المتحدة ، وصندوق النقد الدولي ، والبنك الدولي للانشاء والتعمير ، والمؤسسة المالية الدولية ، والعديد من البنوك الدولية الاقليمية ، وجامعة الدول العربية .

وتجدر الاشارة الي أن الاجراءات الخاصة بالطرد من عضوية المنظمة ، تتطلب عادة الأغلبية المتطلبة بالنسبة للمسائل الهامة ، وقد تتطلب الاجماع في بعض الحالات فيما عدا صوت الدولة التي تتعرض للطرد .

وتنبئ الممارسة عن تردد المنظمات الدولية في توقيع ذلك الجزاء في كثير من الحالات ، ومن ثم فان الحالات الخاصة بالطرد من عضوية المنظمات الدولية قليلة نادرة ، منها مبادرة عصبة الأمم الي طرد الاتحاد السوفيتي من عضويتها في ١٤ ديسمبر ١٩٣٩ ، عندما قام بشن هجومه علي فنلندا ، وذلك علي الرغم من أن العصبة لم توقع عقوبة مماثلة علي ألمانيا واليابان ، وانما قامت تلك الدول بالانسحاب من عضوية العصبة .

كما قام البنك الدولي للانشاء والتعمير بطرد تشيكوسلوفاكيا في أول يناير ١٩٥٤ ، بسبب عدم دفع حصتها في رأس المال ، وكذلك فعل صندوق النقد الدولي في مواجهتها أيضا بسبب عدم وفائها بالتزاماتها بموافاة الصندوق ببعض المعلومات(١).

٣٩٥ - وعلي الرغم من أن ميثاق الأمم المتحدة ينطوي علي نص خاص بالطرد من عضوية المنظمة (المادة السادسة)(٢). فان الأمم المتحدة لم توقع تلك العقوبة علي أية دولة عضو ، علي الرغم من أن بعض الدول قد ارتكبت ما يبرر طردها من عضوية المنظمة . وخاصة جنوب أفريقيا إبان ممارستها لسياسات التفرقة العنصرية ، والفصل بين الأجناس في اقليمها ، وفي اقليم ناميبيا قبل حصوله على الاستقلال . وكذلك دولة اسرائيل التي تضرب عرض الحائط بمبادئ الأمم المتحدة ، والقرارات الصادرة عن أجهزتها الرئيسية ، خاصة الجمعية العامة ومجلس الأمن ، وما تباشره من احتلال لأراضي الغير بالقوة ، وسياسات انتهاك حقوق الانسان في الأراضي التي تقوم باحتلالها ،

---

(١) وكان مجلس اوربا قد أوشك على وقف عضوية اليونان فى عام ١٩٦٩ الا أن اليونان بادرت الى الانسحاب فى ذلك الحين . أنظر شيرمر المرجع السابق الاشارة اليه ص ٥٨ - ٥٩ .

(٢) أنظر ما يلى بالجزء الثانى من هذا المؤلف .

بالمخالفة لأحكام القانون الدولي العام . ولعل ذلك راجع في المقام الأول الي أن قرار الطرد الذي يصدر عن الجمعية العامة ، يتعين أن تكون مسبوقا بتوصية من مجلس الأمن . ولما كانت توصية مجلس الأمن بطرد احد الأعضاء تعد مسألة موضوعية ، يتعين أن يصدر القرار بشأنها بأغلبية تسعة أعضاء من بينهم الأعضاء ذوي المقاعد الدائمة في المجلس ، أي يكون للدول الدائمة في مجلس الأمن حق الاعتراض (الفيتو) .

٣٩٦ - أما فيما يتعلق بالأحوال الخاصة بالمنظمات الدولية ، التي لا تنطوي مواثيقها المنشئة علي نصوص خاصة بالطرد من العضوية ، فان الممارسة في اطار المنظمات الدولية ، تكشف من ناحية عن أن المنظمة تلجأ الي الضغط علي الدولة المخالفة لكي تقوم بالانسحاب اختيارا من عضويتها ، فاذا ما امتنعت الدولة عن ذلك ، فان المنظمة تلجأ الي تعديل ميثاقها بهدف النص صراحة علي عقوبة الطرد من العضوية . ومن الأمثلة علي ذلك قيام منظمة الطيران المدني الدولية ، ٢٧ مايو ١٩٤٧، بتعديل دستورها ، الذي لا ينطوي علي نص خاص بالطرد من العضوية ، بهدف اضافة نص خاص في هذا المعني ، حتي تتمكن المنظمة من طرد أسبانيا من عضويتها ، وعندما تم اقرار التعديل بادرت أسبانيا بالانسحاب من عضوية المنظمة ، حتي من قبل أن يصبح ذلك التعديل نافذا بتصديق العدد اللازم من الدول الأعضاء .

كما قام المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية في عام ١٩٦٤ باقرار تعديل لدستور المنظمة يسمح اذا ما توافرت أغلبية الثلثين بطرد عضو المنظمة ، الذي يكون قد صدر قرار بطرده من عضوية الأمم المتحدة ، أو تكون قد ثبتت ادانته من جانب الأمم المتحدة بسبب اتباعه لسياسة التفرقة العنصرية ، ولما كان هذا التعديل موجها أساسا ضد جنوب أفريقيا ، فانها قد بادرت في ١١ مارس ١٩٦٤ الي اعلان الانسحاب من عضوية المنظمة ، وقد أصبح هذا الانسحاب ساريا - طبقا لنصوص دستور المنظمة - في ١١ مارس ١٩٦٦ ، ولم تكن تعديلات الدستور قد دخلت حيز النفاذ بعد بسبب عدم اكتمال التصديقات اللازمة[١].

٣٩٧ - وثمة من الأحوال ما قامت فيها بعض المنظمات الدولية ، بطرد احدي الدول الأعضاء من عضوية المنظمة ، وذلك علي الرغم من عدم وجود نص يسمح بذلك . ومن أبرز الأمثلة التي تساق عادة في هذا الصدد ، قيام منظمة الدول الأمريكية في عام ١٩٦٢ بطرد حكومة كوبا من عضوية المنظمة . وعلي الرغم من أن منظمة الدول الأمريكية ، قد صاغت قرارها موجهة اياه ضد الحكومة الكوبية ،

---

(١) أنظر فى تفصيلات ذلك شيرمر المرجع السابق ص ٥٩ - ٦٠ .

وبقيت تشير الي دولة كوبا ، في وثائقها ، كأحد أعضاء المنظمة ، فان ذلك القرار كان يعني في حقيقته طردا لكوبا من عضوية المنظمة ، في غيبة نص في ميثاق المنظمة يخولها ذلك ، وهو ما أثار تشكك جانب من الفقه في مدي شرعية مثل ذلك القرار[١] .

المبحث الثالث

أجهزة المنظمة الدولية[٢] .

٣٩٨ - المنظمة الدولية كيان قائم بذاته ، له ارادة ذاتية يجري التعبير عنها علي استقلال عن ارادات الدول الأعضاء . والمنظمة الدولية في هذا المعني شخص قانوني من أشخاص القانون الدولي العام ، ومن ثم فان من المتعين أن تتوافر له أدوات لتكوين ارادته والتعبير عنها ، ويباشر من خلالها وظائفه وسلطاته . واذا كانت المنظمات الدولية تتفرق فيما بينها وتختلف اختلافا كبيرا ، فيما يتعلق بتعيين وتحديد الأجهزة التي تقوم علي التعبير عن ارادة المنظمة ، وبعبارة أخري في تحديد الهيكل التنظيمي الداخلي للمنظمة ، فان من الملاحظ بصفة عامة وجود ثلاث سلطات أو أجهزة رئيسية لكل منظمة من المنظمات ، تقابل الي حد ما السلطات الثلاث الموجودة داخل كل دولة ، وذلك بالاضافة الي ما قد تدعو الحاجة الي وجوده من أجهزة أخري رئيسية أو ثانوية .

أولا : الأجهزة الرئيسية :

(أ) الجهاز العام :

٣٩٩ - فيمكن القول بأن لكل منظمة جهاز تشريعى أو شبه تشريعى ، هو الجهاز العام للمنظمة الدولية ، الذى تساهم فيه الدول الأعضاء على قدم المساواة ، نزولا على مقتضيات المبدأ التقليدى المتعلق بالمساواة بين الدول ، فكل الدول الأعضاء فى الجهاز العام سواء .

٤٠٠ - والأصل أن الجهاز العام يعد المشرف على باقى أجهزة المنظمة الدولية ، فميثاق الأمم المتحدة يقرر على سبيل المثال ، أن الجمعية العامة تتلقى تقارير سنوية وخاصة ، من مجلس الأمن

(١) أنظر المرجع السابق ص ٦٢ .
وأنظر أيضا كوليار المرجع السابق الاشارة اليه ص ٤٤ .
(٢) أنظر الأستاذة الدكتورة عائشة راتب وصلاح الدين عامر - المرجع السابق الاشارة اليه ص ٥٤ وما بعدها .

عما يكون قد قام به من تدابير لحفظ السلم والأمن الدوليين ، وتقارير أخرى من المجلس الاقتصادى والاجتماعى . ومجلس الوصاية بخصوص أعمالها ، فى حين أن الميثاق لا يلزم الجمعية العامة بتقديم تقارير عن نشاطها إلى أى من الأجهزة الرئيسية الأخرى .

٤٠١ - والأصل أن نظام الدورات يعد بمثابة الأسلوب الأساسى لاجتمعات الجهاز العام للمنظمة الدولية ، وذلك خلال تاريخ أو تواريخ محددة من العام . وقدتكون هذه الدورات عادية ، بمعنى أن تكون مواعيد عقدها محددة سلفا ، أو غير عادية - استثنائية - بمعنى أن يترك تحديد موعد عقدها للظروف الاستثنائية أو غير العادية التي قد تنشأ فى غير أوقات الدورات العادية . ومن أمثلة ذلك أن جمعية عصبة الأمم كانت تجتمع فى يوم الأثنين الأول من سبتمبر من كل عام ، وذلك طبقا للمادة الأولى من لائحتها الداخلية ، ومن ذلك أيضا أن الجمعية العامة للأمم المتحدة تعقد دورتها العادية كل سنة في يوم الثلاثاء الثالث من سبتمبر ، وذلك طبقا للمادة ٢٠ من الميثاق والمادة الأولي من اللائحة الداخلية للجمعية العامة .

وكانت جمعية عصبة الأمم تستطيع أن تعقد دورات استثنائية بناء علي طلب واحد أو أكثر من الأعضاء ، وبشرط موافقة أغلبية الأعضاء خلال شهر من تاريخ تقديم الطلب ، فاذا توافرت الأغلبية دعيت الجمعية للاجتماع ، وقد تم عقد عدة دورات استثنائية لهذه الجمعية .

من المقرر جواز عقد دورات استثنائية للجمعية العامة للأمم المتحدة عند ما تدعو الحاجة الي ذلك، ويتولي الأمين العام الدعوة لعقد الدورة الاستثنائية بناء علي طلب مجلس الأمن أو أغلبية أعضاء الجمعية العامة . كما يجوز لها أن تعقد دورات استثنائية مستعجلة خلال أربع وعشرين ساعة، تطبيقا لقرار الاتحاد من أجل السلم ، علي النحو الذي سوف يلي بيانه عند دراستنا للأمم المتحدة في الجزء الثاني من هذا المؤلف .

٤٠٢ - والقاعدة أن اجتماعات الجهاز العام تعقد في مقر المنظمة الدولية ، وقد تعقد هذه الاجتماعات في أماكن أخري ، وهو الأمر الذي حدث عندما جري عقد الجمعية العامة للأمم المتحدة في لندن وباريس في السنوات التي تلت انشاء الأمم المتحدة .

٤٠٣ - ويعد الجهاز العام بمثابة الجهاز الرئيسي للمناقشة ، وغالبا ما تتفرع عن هذا الجهاز بعض اللجان التي تتولي دراسة بعض الموضوعات دراسة خاصة ، ثم تعرض تقريرا بنتائج عملها للمناقشة أمام الجهاز العام بجميع أعضائه ، وقد تكون لبعض هذه اللجان صفة الدوام ، فتختص بدراسة موضوعات معينة ، كما هو الحال بالنسبة للجان الرئيسية للجمعية العامة للأمم المتحدة .

(ب) الجهاز التنفيذى للمنظمة :

٤٠٤ - وثمة جهاز تنفيذي للمنظمة ، يجري تمثيل الدول الأعضاء فيه على نحو محدود ، لكي يتسنى له سرعة اتخاذ القرارات اللازمة لتحقيق أهداف المنظمة ، دون أن تتعرض لمخاطر تشعب المناقشات في الجهاز العام . والأصل أن اختصاصات الجهاز التنفيذي تعد محدودة اذا ما قورنت باختصاصات الجهاز العام ، وهو أمر تفرضه طبيعة تشكيل الجهاز التنفيذي لمنظمة الأمم المتحدة - الذي عهد اليه ميثاق الأمم هي أهم الاختصاصات وأخطر مهام المنظمة كما هو شأن مجلس الأمن - الجهاز التنفيذي لمنظمة الأمم المتحدة - الذي عهد اليه ميثاق الأمم المتحدة بمهمة المحافظة على السلم والأمن الدوليين .

كما أن الجهاز التنفيذي للمنظمة الدولية يقوم بعمله على سبيل الاستمرار ، فلا يقتصر كما هو شأن الجهاز العام على العمل خلال دورة أو دورات عادية أو استثنائية ، وهذا فارق هام بينهما ، وهو ما يجعل الجهاز التنفيذي أهم أجهزة المنظمة الدولية ، كما هو الحال بالنسبة لمجلس الأمن في نظام الأمم المتحدة .

٤٠٥ - وبديهي أن الجهاز التنفيذي لا يمكن أن يضم جميع أعضاء المنظمة الدولية ، ومن ثم فان من الطبيعي أن تقتصر عضويته على عدد محدد منهم ، وهنا تثور مشكلة اختيار هذا العدد المحدود من بين أعضاء المنظمة . كما تثور مشكلة عدم امكان تطبيق مبدأ المساواة بين أعضاء المنظمة .

وثمة اتجاهات متعددة بشأن تعيين أعضاء الجهاز التنفيذي ، فقد يجري تشكيل الجهاز من بعض الدول ذات الأهمية الخاصة ، أو من الدول تختار بالانتخاب العام ، مع مراعام تمثيل الأقاليم المختلفة تمثيلا عادلا ، وقد يتم الجمع بين هذين الاتجاهين كما هو الشأن في مجلس الأمن .

وقد تعطي امتيازات معينة لبعض الدول داخل الجهاز التنفيذي للمنظمة الدولية ، فيما يتعلق بالتصويت ، وحق الاعتراض (الفيتو) الممنوح للدول الكبري الأعضاء الدائمة في مجلس الأمن ، هو من الأمثلة الواضحة على ذلك .

(جـ) الجهاز الادارى للمنظمة :

٤٠٦ - يتكون الجهاز الاداري للمنظمة الدولية من موظفين فنيين وإداريين ، يباشرون أعمالهم في مقر المنظمة أو خارجه ، ويوجد بصفة مستمرة ، ويطلق اصطلاح الأمانة العامة للمنظمة للتعبير عن هذا الجهاز ، ويتكون على النحو التالي :

١ - رئيس يناط به الاشراف العام وتسيير شئون الجهاز الاداري ، ويسمي « الأمين العام » أو المدير العام «في بعض الأحوال» . ويتم تعيين هذا الأمين العام بواسطة الجهاز العام ، أو الجهاز التنفيذي أو بواسطتهما معا ، ويكون ذلك عادة لعدة أعوام ، ويعاون الأمين العام مجموعة من الأمناء المساعدين .

٢ - ادارات مختلفة يتولي المعمل فيها عدد من الموظفين الدوليين ، الذين لا يعتبرون ممثلين لدولهم ، بل يعتبر أنتماؤهم للمنظمة ، يعملون لصالحها ، ولا يعبرون عن رغبات أو مصالح الدول التي ينتمون اليها برابطة الجنسية ، وهذا ما يميز الجهاز الاداري عن الأجهزة الأخري في المنظمة التي يجري تمثيل الدول المختلفة فيها ، ويعبر كل مندوب عن آراء دولته ويدافع عن مصالحها .

ويكتسب الجهاز الاداري (الأمانة العامة) أهمية متزايدة في حياة المنظمة الدولية ، فهو الذي يختص بتسيير الأعمال الادارية اليومية ، بينما تمارس الأجهزة الأخري نشاطها علي فترات متباعدة نسبيا ، وبشروط واجراءات معينة .

٤٠٧ - ويحدد ميثاق المنظمة الدولية اختصاصات الجهاز الاداري ، ويمكن القول بصفة عامة بأنها تنحصر في :

١ - اجراء الاتصالات الادارية سواء مع أجهزة المنظمة الاخري أو مع الجهات ، والهيئات الخارجية .

٢ - الاعداد لدورات وجلسات الأجهزة الرئيسية الأخري ، مثل اعداد التقارير ووثائق العمل .

٣ - متابعة تنفيذ قرارات الأجهزة الرئيسية الأخري . وكثير ما تستشير الأجهزة الرئيسية الأخري الأمين العام ، ورؤساء الاقسام في بعض المسائل الفنية التي تدخل في اختصاصهم . كما قد تعهد بعض الاجهزة الرئيسية الأخري الي الأمين العام بالقيام بمهام معينة .

وقد شهدت السنوات الأخيرة تطورا هاما لطبيعة عمل الأمين العام ، وخاصة بالنسبة للأمين العام للأمم المتحدة ، الذي تجاوز المهام الادارية المعتادة ، وأصبح يلعب دورا سياسيا هاما[١].

---

(١) وقد عبر همرشولد الأمين العام الأسبق للأمم المتحدة عن هذا المعنى بقوله أن الأمين العام « وظيفة ديناميكية . . . تضع أشكالا من الحركة والتصرفات التنفيذية ، بأسم كل الدول الأعضاء ، بهدف تجنب المنازعات الدولية ، أو بهدف حلها عندما تثور ، بوسائل دبلوماسية وسياسية خاصة وبروح موضوعية ، ووفقا لاهداف ومبادئ ميثاق الأمم المتحدة » .
أنظر ما يلى حول هذا الموضوع بالجزء الثانى من هذا المؤلف ص ١٣٩ وما بعدها .

ثانيا : الأجهزة الثانوية :

٤٠٨ - لا يمكن لواضعي مواثيق المنظمات الدولية التنبؤ بالمدى الذى يمكن أن يصل اليه نشاط المنظمة فى المستقبل و ومن هنا فان المواثيق تقتصر عادة على تحديد الأجهزة الرئيسية ، وتترك لتلك الأجهزة ذاتها سلطة انشاء ما قد تحتاج اليه من أجهزة ثانوية ، تنهض إلى جانبها ببعض الأعباء .

وإذا كان الأصل أن يتناسب انشاء الأجهزة الثانوية مع حجم نشاط المنظمة ، فان مواثيق المنظمات تختلف من حيث مدى سماحها بهذه السلطة ، فالبعض منها يطلقها مثل ميثاق الأمم المتحدة ، والبعض الآخر يقيدها ، مثل مواثيق المنظمات الأوربية .

٤٠٩ - وتتنوع هذه الأجهزة الثانوية تنوعا كبيرا ، فمنها أجهزة لها طابع الدوام ، وأخرى مؤقتة ، وقد يضم البعض منها موظفين دوليين ، أو خبراء يجرى اختيارهم على استقلال ، وقد يجرى تكوين البعض منها من مندوبى الدول الأعضاء .

وقد تباشر هذه الأجهزة اختصاصات قضائية أو تنظيمية أو تنفيذية أو إدارية .

أما فيما يتعلق بمدى ما تتمتع به هذه الأجهزة الثانوية من سلطات فان من الممكن تقسمها إلى أنواع ثلاثة :

١ - أجهزة ثانوية للبحث والدراسة ، مثل اللجان القانونية ولجان الخبراء .

٢ - أجهزة ثانوية لحل المنارعات الدولية ، مثل لجان التحقيق ولجان الوساطة ولجان التحكيم .

٣ - أجهزة ثانوية تملك سلطة إدارة المشروعات ، وهى أجهزة حديثة النشأة ، تباشر نشاطها فى نطاق المعونات الفنية التى تقدمها الأمم المتحدة والمنظمات المتخصصة[1].

---

(١) ولقد سبقت الاشارة إلى بروز اطار قانونى جديد في مجالات التعاون الاقتصادى الدولى، وهو ما يعرف بالمشروع الدولى لعام .
أنظر ما تقدم .
وأنظر مؤلفنا - المشروع الدولى العام - السابق الاشارة اليه .

الفصل الثاني

الشخصية القانونية للمنظمة الدولية

« بعض الآثار القانونية المترتبة علي ثبوتها »

تمهيد :

٤١٠ - أشرنا في الباب الأول من هذا المؤلف الي ثبوت وصف الشخصية القانونية الدولية للمنظمات الدولية ، وفقا للرأي الغالب والمستقر في الفقه ، والقضاء الدوليين[١]. ولا شك أن الآثار القانونية التي تترتب علي ثبوت ذلك الوصف للمنظمة ، آثار متنوعة متعددة متشعبة ، سواء علي صعيد القانون الدولي ، والعلاقات الدولية ، أو في اطار النظام القانوني الداخلي للمنظمة الدولية ، ويمكن القول ايجازا ، وبوجه عام ، أن ثبوت وصف الشخصية القانونية للمنظمة الدولية ، يتيح لها أن تتمتع بمركز قانوني يكون لها بمقتضاه ممارسة بعض الحقوق بصفة أساسية ، كما يرتب عليها التحمل ببعض الالتزامات ، وبعبارة أخري تتمتع المنظمة الدولية بالأهلية القانونية اللازمة لقيامها بأعمالها ومزاولة نشاطها .

(أ) فيكون لها ابرام المعاهدات في الحدود اللازمة لتحقيق أهدافها ، ولها في اطار ذلك أن تقوم بابرام المعاهدات الدولية مع الدول الأعضاء ، أو غير الأعضاء ، أو مع المنظمات الدولية الأخري .

(ب) المساهمة في خلق وانشاء وقواعد القانون الدولي ، سواء بالمساهمة في انشاء القواعد العرفية ، أو عن طريق اصدار قرارات عامة ذات طابع تشريعي ، أو من خلال الدعوة الي عقد مؤتمرات دولية ، تضع قواعد قانونية دولية جديدة ، أو تعمل علي تقنين بعض القواعد الدولية العرفية القائمة .

(جـ) تحريك دعوي المسئولية الدولية ، أو أن تكون طرفا مدعي عليه فيها .

(د) حق التقاضي أمام محاكم التحكيم ، ومختلف المحاكم الدولية ، التي لا تنص نظمها صراحة علي عدم اختصاصها بالقضايا المرفوعة من غير الدول ، (محكمة العدل الدولية)[٢].

---

(١) أنظر ما تقدم .

(٢) اذا كان نص المادة ٣٤ من النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية يقصر حق اللجوء اليها، فى منازعات قضائية ، على الدول وحدها . دون المنظمات الدولية . فان جانبا من الفقه يرى أن هذه التفرقة لم يعد لها ما يبررها الآن ، وخاصة بعد اتساع تعامل المنظمات الدولية ، وما يمكن أن ينشأ بصددها من منازعات .

أنظر الأستاذ الدكتور مفيد محمود شهاب . المنظمات الدولية - الطبعة الرابعة . القاهرة ١٩٧٨ ص ١٠٧ .

(هـ) يكون للمنظمة الدولية ، في اطار النظم القانونية الداخلية للدول الأعضاء ، الحق في التعاقد مع الأفراد العاديين ، حق تملك المنقولات والعقارات ، كما يكون لها حق التقاضي ، أي رفع الدعاوي أمام المحاكم الداخلية ، وذلك بمناسبة العقود التي تعقدها مع الحكومات أو الأفراد .

تقسيم :

٤١١ - ولاشك أن هذه المسائل تثير الكثير من المشاكل التفصيلية الدقيقة ، والخلافات الفقهية ، مما جعل من كل منها موضعا لدراسات فقهية خاصة ، وهو الأمر الذي يدفعنا الي الاقتصار في هذا المقام علي تناول مسألتين ، هما حصانات وامتيازات المنظمة ، ومسئوليتها القانونية ، ومن ثم فاننا نقسم هذا الفصل الي مبحثين ، نعرض في كل منهما لواحدة من هاتين المسألتين .

المبحث الأول

حصانات وامتيازات المنظمة الدولية(١).

٤١٢ - ترتبط فكرة الحصانات والامتيازات المقررة للمنظمة الدولية ، باعتبارات استقلالها ، وحسن مباشرتها للمهام المنوطة بها ، وهذه الحصانات والامتيازات تتقرر للمنظمة الدولية بوصفها شخصا من أشخاص القانون الدولي العام .

وتتمثل تلك الحصانات والامتيازات بصفة أساسية في عدم خضوع المنظمة للتشريعات الوطنية للدول ، وخاصة تشريعات دولة المقر ، ذلك أن التزامها بهذه التشريعات ، يؤدي الي المساس بسلامة مباشرتها لوظائفها والاخلال بقاعدة المساواة التي يجب أن تسود العلاقات بين الدول الأعضاء .

الأساس الاتفاقى لحصانات وامتيازات المنظمات الدولية :

٤١٣ - تنشأ حصانات وامتيازات المنظمات الدولية عن اتفاق دولي ، وذلك علي عكس امتيازات وحصانات المبعوثين الدبلوماسيين التي قررها العرف الدولي منذ زمن طويل . وقد يأخذ الاتفاق الدولي المنشئ لهذه الامتيازات والحصانات ، صورة نصوص خاصة يتضمنها الميثاق المنشئ للمنظمة الدولية ، مثال ذلك المادة ١٠٥/١/١ من ميثاق الأمم المتحدة ، التي تقرر « تتمتع الهيئة في أرض كل عضو من أعضائها بالمزايا والاعفاءات التي يتطلبها تحقيق مقاصدها » .

---

(١) أنظر الأستاذة الدكتورة عائشة راتب وصلاح الدين عامر - المرجع السابق الاشارة اليه ص ٧١ وما بعدها .

وقد يكون في صورة اتفاقية توقعها كا الدول الأعضاء في المنظمة ، ومثال ذلك اتفاقية مزايا وحصانات جامعة الدول العربية ، وقد يأخذ اتفاق الحصانات شكل اتفاقيات خاصة بتنظيم علاقات المنظمة الدولية مع دول معينة كاتفاقات المقر «accords de siège» التي تنطوي علي تحديد شروط اتخاذ المنظمة الدولية لاقليم دولة معينة مقرا لها ، أو لبعض أجهزتها ، ومن أمثلة هذه الاتفاقات ، اتفاق المقربين اليونسكو وفرنسا المعقود في ٢ يوليو ١٩٥٤ .

٤١٤ - وحري بنا أن نلاحظ هنا أن نظام حصانات وامتيازات المبعوثين الدبلوماسيين قد بدأ في شكل قواعد مجاملات دولية تجري عليها الدول رغبة في اظهار الود وحسن النية في علاقاتها المتبادلة مع الدول الأخري ، دون أن تكون ملزمة قانونا باحترامها . ثم ذاع الاحساس بأهمية هذه القواعد الخاصة بحصانات وامتيازات المبعوثين الدبلوماسيين وبضرورة احترامها ، ودخلت بذلك دائرة القانون الدولي العرفي ، وبقي لها هذا الوصف حتي جري توقيع اتفاقية فيينا بشأن العلاقات الدبلوماسية في ١٨ ابريل ١٩٦١ ، والتي تضمنت النص علي القواعد القانونية العرفية الخاصة بحصانات وامتيازات المبعوثين الدبلوماسيين ، بذلك دخلت تلك القواعد دائرة القانون المدون . بينما نلاحظ أن حصانات وامتيازات المنظمات الدولية قد بدأت في شكل اتفاقي خالص ، ثم أصبح هناك اليوم من يري أنه علي الرغم من هذا الأساس الاتفاقي لحصانات وامتيازات المنظمات الدولية ، فان تكرار النص عليها ، خاصة بعد قيام الأمم المتحدة ، واحساس الدول بالزامها ، يدعو الي اعتبارها في حكم القواعد العرفية، والتي تلتزم بها الدول حتي في حالة عدم النص عليها .

أولا : الحصانات المقررة لصالح المنظمة :

١ - الحصانة القضائية :

٤١٥ - يقرر الاتفاق العام لحصانات الأمم المتحدة وامتيازاتها ، تمتع الأمم المتحدة ، وأموالها وموجوداتها أينما وجدت وتحت أي يد كانت بالاعفاء القضائي بصفة مطلقة ، مالم تقرر صراحة التنازل عن هذه الحصانة في حالة خاصة[1]. وثمة نصوص مماثلة في اتفاقية حصانات وامتيازات الوكالات

---

(١) «The United Nations, its property and assets wherever located and by whomsoever held; shall enjoy immunity from every from of legal process, except in so far as in any particular case it has expressly waived its immunity».

المتخصصة المرتبطة بالأمم المتحدة ، وفي العديد من اتفاقات المقر ، المعقودة بين منظمات دولية ودول المقر ، مثل كندا وفرنسا وسويسرا وايطاليا[١].

وقد جاء بالمادة الثانية من اتفاقية مزايا وحصانات جامعة الدول العربية أن « تتمتع أموال جامعة الدول العربية ثابتة كانت أو منقولة وموجوداتها أينما تكون وأيا يكون حائرها بالحصانة القضائية ما لم يقرر الأمين العام التنازل عنها صراحة علي ألا يتناول هذا التنازل اجراءات التنفيذ » .

وتجدر الإشارة الي أن قواعد الحصانة القضائية فيما يتعلق بالجماعات الأوربية، مختلفة تماما ، وذلك بسبب الوضع الخاص لمحكمة العدل الأوربية في إطار تلك الجماعات[٢].

ويلاحظ أن الحصانة القضائية للمنظمات الدولية في ظل الإتفاقيات المشار اليها تعتبر حصانة شاملة ، تغطي المنظمة وممتلكاتها ومقرها ، وتحمي المنظمة ضد أي اجراء قانوني .

٤١٦- ورفع تلك الحصانة يجب أن يكون في حالات محددة ، وبطريقة صريحة ، كما هو الحال في نص الإتفاق العام بشأن حصانات الأمم المتحدة وإمتيازاتها المشار اليه ، والذي أشار أيضا الي أنه من المفهوم أن التنازل عن الحصانة لايمتد إلي أي اجراء تنفيذي ، وقد أثار الفقه بعض التساؤلات حول تنفيذ ذلك النص[٣].

---

(١) بإستثناء إتفاقات المقر المعقود مع الولايات المتحدة الأمريكية فلا نعثر فيها على نصوص مماثلة .

أنظر Bowett المرجع السابق الإشارة الية ص ٣٤٨ .

وتستند المحاكم الأمريكية فى تقريرها للحصانة القضائية للأمم المتحدة الى -ميثاق الأمم المتحدة ، والى القانون الأمريكى الصادر فى عام ١٩٤٥ بشأن الوضع الخاص بالمنظمات الدولية .

أنظر فى هذا المعنى الأستاذة باستيد المرجع السابق الإشارة الية ص ١٩٩.

(٢) فالمبدأ العام أن القضايا التى تكون احدى الجماعات الأوربية طرفا فيها لا تستبعد من اختصاص المحاكم الوطنية لهذا السبب وحده ، لأن محكمة العدل الأوربية لها إختصاص مطلق بالنسبة لأية مسألة تتعلق بتفسير المعاهدات أو سلامة أعمال تلك الجماعات ، ومن ثم فإن من المتعين على المحاكم الوطنية أن تحصل على قرار من المحكمة الأوربية قبل إصدار أى قرار نهائى بشأن القضية المعروضة عليها . وفوق ذلك فإن ممتلكات أى من الجماعات وموجوداتها لايمكن أن تكون محلا لأي اجراءات قسرية ادارية أو قانونية بغير ترخيص من محكمة العدل الأوربية .

«The property and assets of the community may not be the subject of any administrative or legal measures of constraint without the authorisation of the court of justice».

أنظر Bowett المرجع السابق الاشارة اليه ص ٣٤٩ .

(٣) من أهمها : « أولا ؛ هل يعتبر التنازل عن الحصانة بالنسبة لتصرف معين اذا أبرم سابقا علي المنازعة التي تتعلق بالتصرف ذاته - التزاما تعاقديا ، أم ان التنازل يجب أن يجري صراحة حيال منازعة بعينها عندما تتخذ الاجراءات بالنسبة لتلك المنازعة ؟ ان ما جري عليه عمل المحاكم الوطنية في هذه المسألة يعكس الخلافات العملية ذاتها التى تقوم فعلابالنسبة لتنازل الدول الأجنبية عن حصانتها .

=

٢- حرمة المباني والأماكن التي تشغلها المنظمة وحماية وثائقها :

٤١٧ - تشير نصوص الاتفاقيات الدولية الخاصة بحصانات المنظمات الدولية واتفاقيات المقر ، عادة ، الى حرة المبانى والأماكن التى تشغلها المنظمة الدولية ، وعدم السماح بدخولها الابناء على اذن يصدر من أمين عام المنظمة ، أو من يقوم مقامه ، كما تنص تلك الاتفاقيات أيضا على حرمة وثائق المنظمة ، ومحفوظاتها ، بكافة أنواعها ، ووجوب حمايتها والمحافظة عليها ، أينما وجدت .

وتفرض حرمة المبنى على الدولة المضيفة واجب عدم التعرض للمنظمة ، ومن جهة أخرى اتخاذ التدابير اللازمة لحماية المبنى ضد أى اعتداء .

والالتزام بعدم التعرض للمباني التي تشغلها البعثات الدبلوماسية استند عليه العرف الدولي منذ وقت بعيد ، وتنص إتفاقات المقر صراحة علي تمتع مباني المنظمات الدولية بهذه الحصانة[١]. فمبانى

=

ثانيا : ما هو المقصود بأن التنازل عن الحصانة لا يمتد الي أي اجراء تنفيذي ؟ قد يقال أن هذا الشرط يمنع المحكمة من أن تفسر تنازلا عن الحصانة بالنسبة للاجراءات القانونية من أن يمتد الي الاجراءات التنفيذية ولكنه لا يمنع جهازا دوليا من أن يستبعد الحصانة بالنسبة الي اجراء تنفيذي . ولكن الأمر كله يبدو نظريا بحتا لأن من الصعب أن نفهم كيف أن جهازا دوليا حكم ضده لا يمكنه أن يعطي أثرا للحكم ويستطيع فى الوقت ذاته أن يستبعد صراحة الحصانة بالنسبة لاجراء من اجراءات التنفيذ وبغض النظر عن هذا الاعتبار العملى فان أى تفسير كهذا يزكى الراى الذى لا يؤيد أن أى تنازل عن الحصانة لا يمتد الى اجراءات التنفيذ وأن بعض اتفاقيات القروض التى تنص على التحكيم فى حالة أى نزاع تقرر أن حكم محكمة التحكيم يعتبر نهائيا ، وينفذ فورا (مثل المادة الرابعة من اتفاق القرض المبرم بين سويسرا ومنظمة العمل الدولية فى ١٩٥٧/٣/٨) ،مع ذلك فان من المفهوم أن أية مشكلة تنجم عملا بالنسبة لهذا النص يجب أن تفسر على أنها التزام من الاطراف بأعطاء أثر مباشر لمثل هذا الحكم وليست تنازلا عن التنفيذ» .

أنظر الأستاذ الدكتور محمد طلعت الغنيمى - المرجع السابق الاشارة اليه ص ٢٥٢ - ٢٥٣ .

(١) تضمنت اتفاقية منظمة العمل الدولى نصا فى هذا المعنى (المادة٦/٢) كما تضمنت اتفاقية منظمة الطيران المدنى الدولية نصا مشابها (المادة ٢ قسم ٤/ب) مع تقييدها بأحوال الضرورة الخاصة باندلاع النيران ، ونص القسم الخامس منها على حرمه المحفوظات . كا تجدر الاشارة الى نص المادة ٣ من اتفاقية اليونسكو مع الحكومة الفرنسية والتى جاء بها :

«Les biens appartenant à l'organisation sont insaisissables. Ils ne peuvent faire l'objet de mesures d'expropriation Si Ce n'est pour cause d'utilité publique et aprés accord entre l'organisation et le Gouvernment Francais»

وتجدر الاشارة الى أن المادة الثالثة من اتفاقية حصانات وامتيازات جامعة الدول العربية تقرر أن : « حرمة المبانى التى تشغلها جامعة الدول العربية مصونة ولا تخضع أموالها أو موجوداتها أينما تكون وأيا يكون حائزها لاجراءات التفتيش أو الحجز أو الاستيلاء أو المصادرة أو ما ماثل ذلك من الاجراءات الجبرية » .

كما جاء بالمادة الرابعة من الاتفاقية ذاتها « حرمة المحفوظات والوثائق بأنواعها كافة مصونة سواء أكانت خاصة بجامعة الدول العربية أو فى حيازتها » .

الأمم المتحدة في الولايات المتحدة الأمريكية مثلا تتمتع - طبقا للنصوص الواردة في القسم الثاني من القانون الأمريكي الخاص بوضع المنظمات الدولية - بالحصانة ضد التفتيش أو المصادرة وبحرمة وثائقها ومحفوظاتها ، وهو الأمر الذي ورد النص عليه أيضا في الفقرة الأولي من القسم التاسع من اتفاقية المقر بين الآمم المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية ، وذلك بالاضافة الي نص المادة ١٠٥ من ميثاق الأمم المتحدة ، والتي جاء بفقرتها الأولي أن « تتمتع الهيئة في أرض كل عضو من أعضائها بالمزايا والاعفاءات التي يتطلبها تحقيق مقاصدها » .

٤١٨ - ولئن كانت دولة المقر تلتزم بعدم السماح بدخول المباني التابعة للمنظمة الدولية الا باذن من أمينها العام ، أو من يقوم مقامه ، الأمر الذي يؤدي الي منع دخول المحضرين ومأموري الضبط القضائي ، وغيرهم من ممثلي سلطات الدولة ، وبطلان كافة ما يتخذ من اجراءات قضائية أو تنفيذية أو ادارية خلافا لهذه القاعدة ، فان هناك بعض الاستثناءات التي ترد عليها ومن أهمها :

(أ) أحوال الدفاع الشرعي : وتنطوي بعض اتفاقات المقر علي نصوص تعطي الدولة الحق في اتخاذ كافة الاحتياطات اللازمة للمحافظة علي سلامة وأمن الدولة ، ولا شك أن هذا اتجاه منطقي ، فمصلحة الدولة في صيانة بقائها يجب أن تأتي في المقام الأول .

(ب) أحوال الضرورة : كحالة حريق أو قيام دلائل قوية علي الاعداد لارتكاب جريمة داخل المبني ، ويري البعض أن القوة القاهرة ، ترتب اذنا ضمنيا بدخول المبني .

(جـ) وتلتزم دولة المقر باتخاذ الاجراءات الضرورية المعقولة اللازمة لحماية مباني المنظمة ، ولا يوجد التزام محدد بضمان الحماية المطلقة ، وانما تلتزم الدولة ببذل الجهد لمنع دخول الأشخاص غير المرغوب فيهم الي المنظمة ، كما يجب عليها منع الاضطرابات خارجها ، وحمايتها بصفة عامة[1].

---

(١) وقد جاء بالفقرة الأولى من القسم السادس عشر من اتفاقية المقر بين الأمم المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية :

«The appropriate American authorities shall exercise due diligence to ensure that the tranquility of the headquarters district is not disturbed by the unauthorized entry of groups of persons from outside or by disturbances in its immediate vicinity and shall Cause to be provided on the boundaries of the headquarters district such police protection as is required for these purposes.»

وقد يذهب البعض فى تفسير لفظ الإضطرابات ، امتداده الى الاجتماعات والمظاهرات السلمية التى تتم خارج المبنى ، الا أن التفسير الصحيح هو الذى يتماشى مع الهدف من الحماية، وهو توفير وضمان أداء وظائف الأمم المتحدة ، وهذا لا يتعارض اطلاقا مع حرية الاجتماع والتجمهر السلمى .

=

وتجدر الاشارة أخيرا الي أنه مما يرتبط بمنع ممثلي السلطات المحلية من دخول مباني المنظمة الدولية، منع المنظمة من استخدام تلك المباني لمنح الحق في الملجأ ، وايواء الأشخاص الفارين من العدالة «حق الملجأ العادي» وكذلك الفارين من الاضطهاد السياسي «حق الملجأ السياسي»[١].

= وتجدر الاشارة الى أن اتفاقية المقر بين ايطاليا ومنظمة الأغذية والزراعة تنطوى على نص مشابه هو المادة ٤ من القسم الثامن .

كما تضمنت اتفاقية المقربين فرنسا واليونسكو نص المادة ١/٨١ الذى يقرر :

«Le Gouvernement francais prendra les mesures de police nécessaires à la protection du siége de l'organisation et au maintien de l'ordre dans son voisinage immédiat.»

وتخلو نصوص اتفاقات المقر بين المنظمات الدولية وسويسرا من النصوص الخاصة بالحماية، الا أن الحكومة السويسرية ، قد سبق لها الاعتراف بامتداد القاعدة العرفية الدولية التى تقضى بحماية المبانى الدبلوماسية الى مبانى عصبة الأمم ، كجزء من الحصانة التى تتمتع بها العصبة . وهو ما يعنى تمتع مبانى المنظمات الدولية الواقعة فى سويسرا بتلك الحماية ، حتى فى أحوال عدم النص عليها صراحة فى اتفاقات المقر .

وتجدر الاشارة أخيرا الى أن اتفاقات المقر الخاصة باتحاد البريد الدولى ، وصندوق النقد الدولى ، والبنك الدولى للانشاء والتعمير تخلو من نصوص خاصة فى هذا الصدد ، ويطبق عليها الحكم العام المتقدم .

أنظر الأستاذة الدكتورة عائشة راتب وصلاح الدين عامر - المرجع السابق الاشارة اليه ص ٨١ .

(١) وتنص بعض اتفاقات المقر صراحة على منع المنظمات الدولية من استخدام مبانيها لايواء الفارين من العدالة ، فنجد أن الفقرة الثانية من القسم التاسع من اتفاقية المقر بين الأمم المتحدة والولايات المتحدة تنص :

«Without prejudice to the provisions of the General Convention of Article IV (7) of this agreement, the United Nations Shall prevent it's headquarters district from becoming arefuge either for persons who are avoiding arrest under the federal state, or local law of the United states or are required by the Government of the United states for extradition to another Country, or for persons who are endeavouring to avoid Service of legal process.»

ويبدو من ذلك بجلاء أن جميع الأشخاص ، ومنهم موظفى المنظمة الذين لا يتمتعون بالحصانة طبقا لاتفاقية امتيازات وحصانات الأمم المتحدة والقانون الأمريكى الخاص بوضع المنظمات الدولية لا يمكن لهم المطالبة بحق الملجأ .

وتتضمن اتفاقية الأغذية والزراعة نصوصا مشابهة (المادة ٣ قسم ٧ ب) وكذلك اتفاقية الطيران المدنى الدولية التى جاء بالمادة ٢ قسم جـ منها بشأن الأشخاص الذين لا يجوز اعطاؤهم حق الماوى .

«persons who are avoiding arrest or persons who are endeavouring to avoid Service or execution of legal process.»

أنظر فى ذلك وبعض النصوص والتفصيلات الأخرى .
الأستاذة الدكتورة عائشة راتب وصلاح الدين عامر - المرجع السابق الاشارة اليه ص ٧٩ - ٨٠.

٣ – حرمة مراسلات المنظمة وحريتها فى الاتصال :

٤١٩ – تعامل الرسائل الرسمية للمنظمات الدولية في أقاليم الدول الأعضاء ، معاملة لا تقل امتيازا عن معاملة تلك الدول لرسائل أي دولة أخري ، وبعثاتها الدبلوماسية . ولا تخضع مكاتباتها ورسائلها الرسمية الخاصة بها لأية رقابة (المادة ٩ من الاتفاق العام بشأن مزايا وحصانات الأمم المتحدة) . كما يجوز لها استعمال الرمز فى رسائلها ، وفي ارسال وتسلم مكاتباتها برسول خاص أو بحقائب ، يكون لها وللرسول الخاص نفس المزايا والحصانات الخاصة بالرسل والحقائب الدبلوماسية (المادة ٩ ، ١٠ من الاتفاق العام بشأن مزايا وحصانات الأمم المتحدة)[١].

وتجدر الإشارة إلى أنه نظرا للأهمية الخاصة التى تمثلها تسهيلات الاتصال بالراديو ، فقد أقر اتحاد المواصلات اللاسلكية للأمم المتحدة بأن تستفيد بالحقوق ذاتها التى للدول الأعضاء فيها فيما يتعلق بالخدمات اللاسلكية ، وقد قامت الأمم المتحدة بدورها بتشغيل خدمات لاسلكية تحت اشرافها وطبقا لاتفاق المواصلات اللاسلكية الدولية[٢] .

(١) نعثر على العديد من النصوص المماثلة فى اتفاقيات الحصانات والمزايا واتفاقات المقر ، ونذكر هنا علي سبيل المثال اتفاقية مزايا وحصانات جامعة الدول العربية ، فقد جاء بمادتها التاسعة « تعامل الرسائل الرسمية لجامعة الدول العربية فى اقليم كل دولة من الدول الأعضاء معاملة لا تقل امتيازا عن معاملة تلك الدول لرسائل أي دولة أخري وبعثتها الدبلوماسية وذلك فيما يتعلق بالأولوية ورسوم التخليص علي البريد والرسائل البرقية بكافة أنواعها سلكية أو لاسلكية والمخابرات التليفونية وغيرها وفيما يتعلق أيضا برسوم نشر الأنباء التي تذاع بالصحف أو الراديو ولا تخضع هذه المكاتبات والرسائل الرسمية لأية رقابة .

كما جاء بالمادة العاشرة : « يجوز لجامعة الدول العربية استعمال الرمز في رسائلها وارسال مكاتباتها برسول خاص أو بحقائب يكون لها وللرسول ما للرسل والحقائب الدبلوماسية من المزايا والحصانات » .

(٢) وقد نص الاتفاق علي أن يكون للأمم المتحدة في هذا الخصوص التسهيلات التالية :

١ – تكون لها موجتها القصيرة سواء للارسال أم للاستقبال .

٢ – الاتصال الدائري بين المقر الرئيسى فى نيويورك والمقر الأوربى فى جنيف سواء لتبادل برامج الاذاعة أم للاتصال الداخلى .

٣ – موجات ذات قوة منخفضة أو ضعيفة لأغراض الاتصال داخل مبانى المقر الرئيسى .

٤ – ألا يمس استخدم الهواء فى الولايات المتحدة بحرمة المقر الرئيسى .

٥ – ما قد يتفق عليه من تسهيلات أخرى بين الأمم المتحدة والسلطات الأمريكية المختصة .

وتجدر الإشارة إلى أن اتفاق الأمم المتحدة مع مصر بشأن مركز قوة الطوارئ الدولية على حق قائد القوات فى أن يقيم ويشغل راديو للارسال والاستقبال لربط نقاط مناسبة وتبادل المواصلات مع شبكة راديو « الأمم المتحدة » مع التقيد بأحكام المادة ٤ من الإتفاق الخاص بالمواصلات اللاسلكية الدولية المتعلقة بالتداخل الضار .



أنظر الأستاذ الدكتور محمد طلعت الغنيمى – المرج السابق الاشارة اليه ص ٢٥٩ .

٤ - الحصانات والامتيازات المالية والضرائبية :

٤٢٠ - يثير نشاط المنظمات الدولية بعض الجوانب المالية والنقدية ، والضرائبية . فنجد من ناحية أن المنظمات الدولية قد باتت ترصد فى ميزانياتها المبالغ الضخمة التى تنفق في أوجه متنوعة ، وفي مناطق جغرافية متعددة ، تحتاج من ناحية إلى تقرير حقها في حيازة الأرصدة المالية بالذهب أو بالعملات القابلة للتحويل ، وتحتاج من ناحية أخرى إلى حرية تحويل تلك الأرصدة لتغطية النفقات التى يتطلبها نشاطها ، من دولة المقر أو غيرها إلى دولة أو دول أخرى .

كما أن النشاط الذى تقوم به المنظمات الدولية ، أو العوائد التى تحصل عليها ، تمثل ما يمكن أن يكون محلا لفرض الضرائب المختلفة عليه من جانب دولة المقر أو غيرها من الدول التى تحدث فوق أقاليمها ، وهو الأمر الذى يثير الحاجة إلى تقرير مبدأ إعفاء المنظمات الدولية من الخضوع للضرائب والرسوم وفقا لبعض الضوابط .

(أ) الامتيازات المالية والنقدية :

٤٢١ - وقد انطوى الاتفاق العام بشأن حصانات وامتيازات الأمم المتحدة ، على نص بشأن حرية الأمم المتحدة دون أن تتقيد باشراف مالى أو تنظيمات من أى نوع - فى أن تحوز أرصدة من الذهب ، أو النقد بأي نوع من العملات ، وأن تفتح حسابات بأى عملة ، وحريتها فى تحويل تلك الأرصدة إلى أى دولة تشاء[١].

وقد كان لهذا النص تأثير كبير على الاتفاقات الخاصة بحصانات المنظمات الدولية وإمتيازاتها[٢]، أو اتفاقات المقر ، حيث تنطوى عادة على نصوص مشابهة [٣].

---

(١) «. . . holds funds, gold or currency of any kind and operate accounts in any currency and shall be free to transfer its funds, gold or corrency from one Country to another. . . without being restricted by financil controls regulations or moratoria of any kind».

(٢) وتجدر الاشارة هنا إلى نص المادة الخامسة من اتفاقية مزايا وحصانات جامعة الدول العربية التي جاء بها :

« يجوز للجامعة أولا : أن تحوز عملات ورقية وغيرها وأن تكون لها حسابات بأي عملة تشاء.

ثانيا : أن تتلقي تلك العملات وأن تنقلها من دولة إلى أخرى أو فى داخل الدولة ذاتها وأن تحولها إلى أى عمله تشاء .

ولا يجوز للجامعة أن تخرج من دولة بالمخالفة للقوانين السارية فيها - قدرا من العملات الخاضعة لقيود خاصة اكبر مما أدخلته منها إلى تلك الدولة » .

(٣) وتجدر الاشارةإلي أنه مما يتعلق بهذه الامتيازات المالية ، تقرير حق المنظمة الدولية - فى بعض الأحوال - فى الاستفادة بأعلى أسعار صرف العملة فى حالة تعدد اسعار صرف العملة الوطنية فى دولة من الدول . ومن الأمثلة على ذلك ما ورد فى الاتفاق المبرم بين مصر والأمم المتحدة بشأن الوضع الخاص بقوات الطوارئ من تقرير حق الأمم المتحدة فى الاستفادة بأفضل سعر للصرف .

أنظر فى هذا المعنى Bowett المرجع السابق الاشارة اليه ص ٣٥١ - ٣٥٢ .

(ب) الضرائب المباشرة :

٤٢٢ - وتعفي المنظمة الدولية من الضرائب المباشرة ، لكنها لا تعفي من الرسوم التي تؤدي مقابل خدمات فعلية . وقد فسرت الأمم المتحدة هذا الاعفاء علي أنه يشمل الاعفاء من الضرائب المفروضة علي انتقال رءوس الأموال والمبادلات النقدية ، وضرائب الفنادق اذا شغلها موظفوها بوصفهم الرسمي(١).

(جـ) الضرائب الجمركية :

٤٢٣ - وتتمتع المنظمات الدولية باعفاء مماثل للاعفاء المقرر للبعثات الدبلوماسية ، فيما يتعلق بالرسوم الجمركية ، والقيود المفروضة على الصادرات أو الواردات . ويجرى تقييد الاعفاء الخاص بالواردات بوجوب عدم التصرف بالبيع فى الأشياء المستوردة للمنظمة داخل الدولة ، التى تم الاستيراد فوق اقليمها .

---

(١) انظر فى هذا المعنى الأستاذ الدكتور محمد طلعت الغنيمى المرجع السابق الاشارة اليه ص ٢٥٨ .

وتجدر الاشارة الى أن القسم السادس من القانون الأمريكى ، الخاص بوضع المنظمات الدولية، ينص على أعفاء المنظمات الدولية من جميع ضرائب الملكية .

وقد انطوت اتفاقية المقر الخاصة بمنظمة العمل الدولية مع سويسرا على نص فى هذا الشأن هو نص المادة العاشرة الذى جاء به :

The International labour organization is exonerated from direct and indirect taxes federal, Cantonal and Communal on buildings of which it is the owner and which are occupied by its services as will as on its movable property, it being understood that the I. L. O. does not claim exemption from charges corresponding to a service readered by a public authority».

وقد جاء بالقسم ١٩/١ من اتفاقية المقر الخاصة بمنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة ، تقرير اعفاء المنظمة من الضرائب المباشرة ، ويعدد مختلف الضرائب المقرر لها الإعفاء . كما أعطاها القسم ١٩/ب ذات الاعفاء الذى تتمتع به الادارات الايطالية فيما يتعلق باستهلاك الكهرباء والغاز للاضاءة والتسخين .

وعلى العكس تنص اتفاقية المقر الخاص باليونسكو مع فرنسا فى المادة ١٦/١ على اعفاء المنظمة من دفع الضرائب المباشرة مع اخضاعها للرسوم المقررة مقابل خدمات فعلية .

«L'organisation est exonérée du versement de tout impot direct Toutefois elle acquitte les taxes pour services rendus».

للمزيد من التفصيلات أنظر الأستاذة الدكتور عائشة راتب وصلاح الدين عامر - المرجع السابق الاشارة اليه ص ٨٢ هامش (١) .

وقد جاء بالمادة السابعة (أ) من الاتفاقية الخاصة بمزايا وحصانات جامعة الدول العربية « تتمتع أموال جامعة الدول العربية ثابتة كانت أو منقولة وموجوداتها بالاعفاء مما يلى :

(أ) الضرائب المباشرة ما عدا ما يكون منها مقابل خدمات للمرافق العامة » .

وتشير المادة السابعة من الاتفاق العام بشأن مزايا و حصانات الأمم المتحدة إلى اعفاء الأمم المتحدة من جميع الرسوم الجمركية والأوامر الصادرة بحظر أو تقييد الاستيراد والتصدير لكافة ما تستورده أو تصدره فيما يكون متعلقا بأعمالها الرسمية وبشرط أن يكون التصرف بالمبيع فيما تم استيراده معفيا من الرسوم الجمركية بموافقة حكومة الدولة صاحبة الشأن .

وكذلك تعفى من جميع الرسوم الجمركية ، والأوامر الصادرة بحظر أو تقييد الاستيراد ما تستورده أو تصدره من المطبوعات الخاصة بها [١]..

(د) ضرائب الانتاج والبيع :

٤٢٤ - وتجدر الاشارة أخيرا إلى أن المنظمات الدولية لا تعفي عادة من ضرائب الانتاج والمبيعات، الا اذا بلغت السلع المشتراه حدا معينا ، من ذلك ماورد بالاتفاق العام بشأن حصانات وامتيازات الأمم المتحدة من نص علي عدم اعفاء ما تشتريه الأمم المتحدة محليا لأعمالها الرسمية من ضريبة الانتاج أو البيع الا اذا بلغت قيمته مبلغا لا يستهان به ، ففي هذه الحالة يجوز رد ماتدفعه من رسوم أو ضرائب كلما كان ذلك ممكنا[٢].

---

(١) أنظر المرجع السابق ص ٨١ – ٨٢ .

وتجدر الشارة إلى أن نص المادة السابعة / ب – جـ – من اتفاقية حصانات وامتيازات جامعة الدول العربية قد قررت تمتع الجامعة بالاعفاء من :

« (ب) الرسوم الجمركية والقوانين والأوامر الصادرة بحظر أو تقييد الاستيراد والتصدير بالنسبة لما تستورده الجامعة أو تصدره من أدوات ومواد خاصة باستعمالها أداء لمهمتها الرسمية ولا يجوز لها بيع ما استوردته معفي من الرسوم الجمركية إلا بموافقة الحكومة صاحبة الشأن .

(جـ) الرسوم الجمركية والقوانين والأوامر الصادرة بحظر أو تقييد الاستيراد والتصدير بالنسبة لما تستورده الجامعة أو تصدره من المطبوعات الخاصة بها ».

(٢) «Members will, whenever, possible, make appropriate administrative arrangements for the remission or return of the amount of duty or tax».

وتجدر الاشارة إلي أن نص المادة الثامنة من اتفاقية مزايا وحصانات جامعة الدول العربية كان ينص علي أن « لا يعفي ما تشتريه جامعة الدول العربية محليا لأعمالها الرسمية من ضريبة الانتاج أو رسم نقل الملكية » .

وقد تم تعديل هذا النص بموجب قرار مجلس جامعة الدول العربية رقم ٣٦٥٦ بتاريخ ١٩٧٧/٩/٨ ليأخذ بصيغة مماثلة لنص الاتفاق العام بشأن مزايا وحصانات الأمم المتحدة المشار اليه ، ويجري نص المادة الثامنة المعدل علي النحو التالي :

« لا يعفي ما تشتريه جامعة الدول العربية محليا لأعمالها الرسمية من ضريبة الانتاج أو رسم نقل الملكية إلا إذا بلغت قيمة هذه الضريبة أو الرسم مبلغا لا يستهان به ففى هذه الحالة يجوز رد ما تدفعه الجامعة من ضريبة أو رسم » .

ثانيا : المزايا والحصانات المقررة لممثلى الدول الأعضاء لدى المنظمة :

٤٢٥ - يعد تمثيل الدول الأعضاء في المنظمة الدولية في اجتماعات الأجهزة المختلفة للمنظمة، وأوجه نشاطها المتنوعة ، وحضور المؤتمرات واللجان التي تدعو اليها أمرا أساسيا لقيام المنظمة. ويجري العمل علي تمثيل الدول لدي المنظمات الدولية ببعثات دائمة ، وذلك الي جانب المبعوثين الذين توفدهم الدول لحضور الاجتماعات أو المؤتمرات التي تدعو المنظمة الي عقدها . ولا شك أن علاقة الدولة العضو الموفدة لهؤلاء الممثلين ليست قاصرة فحسب علي المنظمة المستقبلة ، وانما تمتد ايضا فتشمل الدولة التي يوجد مقر المنظمة فوق اقليمها ، وهو ما يثير الكثير من المشاكل الدقيقة من الناحية العملية[1]. نظرا لأن هؤلاء الممثلين لا يعتبرون معتمدين لدي دولة المقر ، وإنما لدى

---

(١) ولعل من أحدث المشاكل التي أثيرت في هذ الصدد ، تلك الضجة الكبرى التي أثارها عدم حضور أندريه جروميكو وزير خارجية الاتحاد السوفيتى لاجتماعات الدورة الثامنة والثلاثين للجمعية العام للأمم المتحدة - التي افتتحت فى ٢٠ سبتمبر ١٩٨٣ - لأول مرة منذ خمسة وعشرين عاما ، وذلك فى أعقاب قيام الاتحاد السوفيتى باسقاط طائرة ركاب مدنية تابعة لكوريا الجنوبية فوق أراضيه ، حيث لقى ٢٦٩ شخصا من المدنيين مصرعهم فى ذلك الحادث ، الأمر الذى أثار ثائرة الرأى العام العالمى ، والغربى بوجه خاص ، وصدرت قرارات عديدة بمقاطعة الطائرات والمطارات السوفيتية لفترة زمنية (شهرين) ، واثر ذلك أعلنت سلطات مدنية نيويورك ، ونيوجرس عدم التصريح لطائرة وزير الخارجية السوفيتى بالهبوط فى مطار جون كنيدى ، أو مطار Newark ، وعلى الرغم من اعلان السلطات الفيدرالية بعد ذلك أنه سيسمح لوزير الخارجية السوفيتى بالهبوط فى أحد المطارات الحربية الامريكية ، اذا قدم الى الولايات المتحدة الامريكية على متن طائرة حربية ، فقد اعلن اندريه جروميكو بعد ذلك الغاء رحلته الى الولايات المتحدة .

وقد أثار مندوب الاتحاد السوفيتى هذا الموضوع فى اجتماع احدى اللجان التابعة للجمعية العامة (اللجنة الخاصة بالعلاقات مع دولة المقر) مشيرا الى أن السلطات المحلية فى نيويورك ونيوجرسى لم تتخذ قرارها الا باتفاق مع السلطات الفيدرالية ، وأن هذا التصرف من جانب الحكومة الامريكية ، يعد إنتهاكا صارخا لأحكام اتفاقية المقر المبرمة بين الأمم المتحدة والولايات المتحدة الامريكية فى عام ١٩٤٧.

وقد رد المندوب الامريكى فى تلك اللجنة بأن قيام الاتحاد السوفيتى باسقاط الطائرة الكورية فوق أراضيه ، ومصرع هذا العدد الكبير من المدنيين ادى الى خلق ظروف غير عادية ، وأشار الى أن اتفاق المقر المعقود بين الولايات المتحدة والأمم المتحدة لا يتناول ولا يتعلق بكيفية وصول المندوبين الى مدينة نيويورك .

أنظر :

United Nations Press Release
Ws/1146 - 23 September 1983.

المنظمة الدولية[1].

٤٢٦ - وإذا كانت نصوص اتفاقيات المزايا والحصانات ، واتفاقات المقر ، تتنوع فيما بينها بالنسبة للمزايا والحصانات التى يتمتع بها مندوبو إلى الدول المنظمات الدولية ، فان هؤلاء المندوبين يتمتعون بحصانات وإمتيازات واسعة بالنسبة لاقامتهم فى مقار الاجتماعات ، ورحلاتهم الى مكان انعقادها ذهابا وعودة ، ولا تقتصر تلك الحصانات فحسب على اجتماعات الأجهزة الرئيسية للمنظمة ، وانما تمتد الى غيرها من الأجهزة الثانوية ، والمؤتمرات التى تدعو المنظمة الى عقدها .

ويتمتع ممثلو الدول الأعضاء فى المنظمة الدولية ، فى كافة تلك الاجتماعات ، خلال مهامهم التمثيلية ، وأثناء سفرهم الى حيث تعقد الاجتماعات ، وعودتهم منها بالمزايا والحصانات الآتية :

(أ) عدم جواز القبض عليهم أو حجزهم أو حجز أمتعتهم الشخصية والحصانة القضائية بصفة عامة فيما يصدر عنهم من أعمال بوصفهم ممثلين لدولهم بما فى ذلك ما يصدر منهم كتابة أو شفويا .

(ب) حرمة المحررات والوثائق .

(جـ) حق استعمال الرمز فى رسائلهم وتسلم مكاتباتهم برسول خاص أو بحقائب مختومة .

(د) حق إعفائهم وزوجاتهم من كافة القيود الخاصة بالهجرة واجراءات قيد الأجانب وإلتزامات الخدمة الوطنية فى البلاد التى يدخلونها أو التى يمرون بها أثناء قيامهم بمهامهم .

(هـ) ذات التسهيلات التى تمنح لممثلى الدول الأجنبية الموفدين في مهام رسمية مؤقتة فيما يتعلق بالنظم الخاصة بالعملة وسعر الصرف .

(و) ذات الحصانات والتسهيلات التى تمنح للممثلين الدبلوماسيين فيما يتعلق بأمتعتهم الخاصة

---

(١) ونجد أن اتفاق المقر المعقود بين الأمم المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية ، يشير الى أنه فيما عدا الممثلين الدائمين الرئيسيين ، أى الممثلين الدائمين من درجة سفير أو وزير مفوض ، فان أفراد أى بعثة يتعين أن تتم الموافقة عليهم بين دولة المقر والأمين العام ، والدولة الموفدة .

وهذا نظام يشبه الى حد كبير نظام موافقة الدولة المستقبلة «àgrément»

وعندما يتم ادراج أسماء الأشخاص الذين تمت الموافقة عليهم بهذا الأسلوب فى الكتاب الأزرق ، الذى ينطوى على أسماء مبعوثى الدول الأعضاء الى الأمم المتحدة ، والذى يصدر عن البعثة الأمريكية لدى الامم المتحدة ، لا يكون من الممكن اعتبار الشخص غير مرغوب فيه Persona non grata ، ولكن اتفاقية حصانات وامتيازات الوكالات المتخصصة . تذهب مذهبا آخر يؤدى الى اعطاء دولة المقر الحق فى طرد المندوبين من أجل الأعمال التى قد يقومون بها خارج اطار تمثيلهم لدولهم .

أنظر فى ذلك Bowett المرجع السابق الاشارة اليه ص ٣٥٤

(ز) جميع المزايا والتسهيلات الأخرى التى لاتتعارض مع ما سبق ذكره مما يتمتع به رجال السلك الدبلوماسى ، مع استثناء حق المطالبة بالاعفاء من الرسوم الجمركية على الأشياء المستوردة ، ولا يكون خاصا باستعمالهم الشخصى أو من ضريبة الانتاج أو البيع(١).

٤٢٧ - ويلاحظ أن المزايا والحصانات المتقدمة تمنح كاملة للممثلين الدائمين لدى المنظمة الدولية ، أما مندوبى الدول الذين يوفدون لحضور مؤتمر أو تمثيل الدولة فى أحد الاجتماعات ، فانهم عادة يتمتعون بامتيازات أدنى من تلك التى يتمتع بها الممثلون الدائمون ولهذا الأمر مقابل فى المزايا والحصانات الدبلوماسية ، ذلك أن الممثلين المؤقتين للدولة يتلقون حصانات وامتيازات دون ما هو ممنوح للممثلين الدائمين (٢).

---

(١) وهذه هى الأحكام التى جاء بها الاتفاق العام بشأن المزايا وللحصانات لخاصة بالأمم المتحدة. وتنطوى الاتفاقيات الخاصة بمزايا وحصانات المنظمات الدولية عادة على نصوص مماثلة ونشير هنا الى المادة ١١ من اتفاقية مزايا وحصانات جامعة الدول العربية التى جاء بها :

« يتمتع ممثلو الدول الأعضاء فى الهيئات الرئيسية أو الفرعية فى جامعة الدول العربية والمؤتمرات التى تدعو اليها الجامعة أثناء قيامهم بأعمالهم وسفرهم الى مقر اجتماعهم وعودتهم منها بالمزايا والحصانات الآتية :

(أ) عدم جواز القبض عليهم أو حجزهم أو حجز أمتعتهم الشخصية .

(ب) الحصانة القضائية فيما يصدر عنهم قولا أو كتابة أو عملا بوصفهم ممثلين لدولهم .

(جـ) حرمة المحررات والوثائق .

(د) حق استعمال الرمز فى رسائلهم وتسلم مكاتباتهم برسول خاص أو فى حقائب مختومة.

(هـ) حق اعفائهم وزوجاتهم وأفراد أسرهم الذين يعولونهم من جميع قيود الاقامة ومن الاجراءات الخاصة بقيد الأجانب ومن كل التزامات الخدمة الوطنية فى البلاد التى يدخلونها أو يمرون بها أثناء قيامهم بعملهم .

(و) التسهيلات التى تمنح لممثلى الدول الأجنبية الموفدين فى مأمورية رسمية مؤقتة فيما يتعلق بالنظم الخاصة بالعملة والقطع .

(ز) الحصانات والتسهيلات التى تمنح للممثلين الدبلوماسيين فيما يتعلق بأمتعتهم الخاصة .

(ح) والمزايا والاعفاءات والتسهيلات التى لاتتعارض مع ما سبق ذكره مما يتمتع به الممثلون الدبلوماسيون مع استثناء الاعفاء من ضريبة الانتاج ومن الرسوم الجمركية على الأشياء المستوردة غير أمتعتهم الشخصية .

(٢) انظر فى هذا المعنى الأستاذ الدكتور محمد طلعت الغنيمى المرجع السابق الاشارة اليه ص ١٧٣ .

٤٢٨ - وتستمر الحصانة القضائية الممنوحة لهم ، والتى تغطى كافة ما يصدر عنهم من أقوال أو كتابات بسبب قيامهم بمهامهم الرسمية حتى بعد زوال صفتهم الرسمية[١].

ويجب علي الدول الأعضاء رفع الحصانة عن ممثليها في جميع الأحوال التي يتضح فيها أن تلك الحصانة تحول دون تحقيق العدالة ، أو أن رفعها عنهم لا يؤثر علي الغرض الذي من أجله منحت هذه الحصانات ذلك لأن هذه الحصانات لا تمنح لهؤلاء الممثلين لمصلحتهم الخاصة ، وانما ضمانا لتمتعهم بكامل استقلالهم في أداء أعمالهم .

ولا يتمتع ممثلو الدول في المنظمات بالحصانات في مواجهة سلطات الدولة التي يمثلونها ، سواء كانوا من مواطنيها أو من مواطني دولة أخري[٢].

٤٢٩ - وقد أقر مؤتمر الأمم المتحدة المنعقد في فيينا من ٤ فبراير الي ١٤ مارس ١٩٧٥ اتفاقية فيينا الخاصة بتمثيل الدول في علاقاتها بالمنظمات الدولية ذات الصفة العالمية ، التي أنطوت علي تنظيم وبيان الحصانات والامتيازات التي يتمتع بها هؤلاء المندبون ، وذلك في أعقاب انتهاء لجنة القانون الدولي من دراسة هذا الموضوع واعداد مشروع اتفاقية بشأنه ، ويلاحظ علي وجه العموم أن الاتفاقية الجديدة قد تضمنت تفصيلات وافية لصالح مبعوثي الدول الي المنظمات الدولية ، والبعثات الدائمة ، ومن ثم فقد حظيت منذ البداية بتأييد ومباركة الدول التي لا تستضيف فوق أقاليمها منظمات دولية . بينما عارضت الدول ، التي توجد فوق أقاليمها المنظمات الدولية ، بعض نصوصها .
وقد تم اقرار الاتفاقية في المؤتمر بأغلبية الأصوات ، وهو الأمر الذي يجعل تقدير مستقبل تلك الاتفاقية أمرا صعبا ، وذلك خشية أن تكون المبادرة الي التصديق عليها أمرا قاصرا علي الدول التي لا توجد في أقاليمها منظمات دولية - وهي الدول المستفيدة من الاتفاقية - بينما تمتنع الدول التي يقع علي عاتقها الجانب الأكبر من الالتزامات ، وهي الدول التي توجد في أقاليمها مقار تلك المنظمات

---

(١) وقد جاء بالمادة الثانية عشرة من اتفاقية مزايا وحصانات جامعة الدول العربية - على سبيل المثال :

« يتمتع ممثلو الدول الأعضاء فى الهيئات الرئيسية أو الفرعية لجامعة الدول العربية وفى المؤتمرات التى تعقدها حتى بعد زوال صفتهم التمثيلية بالحصانة القضائية فيما صدر منهم شفويا أو كتابة بسبب قيامهم بأعمالهم الرسمية مدة تمثيلهم لدولهم فى هيئات جامعة الدول العربية » .

(٢) أنظر الأستاذة الدكتورة عائشة راتب وصلاح الدين عامر - المرجع السابق الاشارة اليه ص ٨٥ .

ذات الطابع العالمى ، عن التصديق ، وهو ما قد يؤدى الى جعل الاتفاقية ذات قيمة نظرية[١].

ثالثا : المزايا والحصانات المقررة لموظفي المنظمة :

٤٣٠ - يعد تمتع موظفو المنظمات الدولية ببعض الحصانات ، والاعفاءات والمزايا من الأمور التى يتطلبها استقلال المنظمة فى مواجهة الدول الأعضاء ، وحسن قيام الموظفين بواجبات وظائفهم . وعلى الرغم من أن القبول بهذه الحصانات والامتيازات والاعفاءات قد بات من الأمور التى يجرى التسليم بها بلاجدال ، وترد به النصوص القاطعة الواضحة فى المواثيق المنشئة للمنظمات الدولية ، وفى اتفاقات المقار ، والاتفاقيات الخاصة بمزايا المنظمات الدولية وحصاناتها ، فان تطبيق تلك المزايا والحصانات يصطدم بكثير من المشاكل العملية ، ويثير الحساسية لدى الدول وخاصة دولة المقر ، وذلك نظرا لوجود المنظمة فوق اقليم احدى الدول من ناحية ولضخامة عدد الموظفين الدوليين من ناحية أخري.

٤٣١ - والقاعدة العامة أن يتولى المسئول الادارى الأكبر فى المنظمة (وهو الأمين العام أو المدير العام) تحديد طوائف الأشخاص الذين يتمتعون بالمزايا والحصانات . وقد اتبع هذا المبدأ فى العلاقة بين عصبة الأمم وسويسرا[٢]. ومازال ساريا ومعمولا به حتى اليوم ويتم اخطار الجهاز العام للمنظمة بهذه الطوائف ، وهو الذى يتولى الموافقة عليها ثم يجرى بين وقت وآخر ابلاغ سلطات الدولة التى يقيم هؤلاء الموظفين فوق اقليمها لكى تكون سلطاتها المختلفة على بينة من أمر أولئك الذين لهم الحق فى المزايا والحصانات[٣].

---

(١) أنظر فى هذا المعنى Bowett المرجع السابق الاشارة اليه ص ٥٣٤.

(٢) أشارت المادة ٧ من عهد عصبة الأمم الى تمتع موظفى العصبة بالحصانات الدبلوماسية ، وقد تم عقد عدة اتفاقيات بين العصبة ، وبين المجلس الفيدرالى السويسرى ،.شبهت الموظفين بنظرائهم من أعضاء البعثات الدبلوماسية الموجودة فى بون .

وقد ميز السكرتير العام للعصبة فى خطاب بتاريخ ٢٩ يوليو بين فئتين

(أ) فئة كبار الموظفين الذين تتوافر فيهم الصفة التمثلية Vraiment représentatif ، وقرر لهم الحصانة الشخصية والقضائية والحق فى حماية خاصة. (ب) وفئة الموظفين الفنيين والاداريين وقرر لهم الحصانة القضائية عن الاعمال الرسمية التى تدخل فى نطاق وظائفهم .

وفى عام ١٩٢٦ صدر قرار أعفى كل الموظفين ، أفراد الطائفة الأولى والطائفة الثانية على السواء ، وحتى الذين يتمتعون بالجنسية السويسرية من دفع الضرائب وخاصة الضريبة على الدخل .

أنظر الأستاذة الدكتورة عائشة راتب وصلاح الدين عامر - المرجع السابق الاشارة اليه ص٩٠.

(٣) أنظر الأستاذة باستيد المرجع السابق الاشارة اليه ص ٣١٢ .

٤٣٢ - وثمة طائفتين من الموظفين الدوليين ، فى مجال التمتع بالمزايا والحصانات ، طائفة كبار الموظفين ، وهى تضم الأمين العام للمنظمة والأمناء العامين المساعدين وزوجاتهم وأولادهم القصر ، وهؤلاء يتمتعون بالمزايا والحصانات المقررة للمبعوثين الدبلوماسيين وفقا لقواعد القانون الدولى ، فهى حصانة شاملة ، فيتمتعون بالحصانة القضائية الكاملة ، سواء كان العمل قد صدر عن المتمتع بتلك الحصانة بصفته الشخصية ، أو عملا يدخل فى نطاق وظيفته ، فضلا عن كافة الحصانات والامتيازات والاعفاءات التى يتمتع بها المبعوثون الدبلوماسيون .

أما باقى الموظفين فانهم يتمتعون بقدر محدود من المزايا والحصانات ، المرتبطة بأعمال وظائفهم، فهم يتمتعون بالحصانة القضائية بالنسبة للأعمال المتعلقة بوظائفهم ، ولكنهم لا يتمتعون بها بصدد ما يصدر عنهم بصفتهم الشخصية ، وهو الأمر الذى يثير الكثير من المشاكل من الناحية العملية .

والى جانب الحصانة القضائية هنالك الاعفاء من الضرائب الذى يتمتع به موظفو المنظمة ، والذى يثير النقاش ، وتتنوع فيه مواقف الوثائق الدولية ، والآراء الفقهية ، بشأن بعض النقاط من أبرزها مدى استفادة موظفى المنظمة الدولية ، من مواطنى دولة المقر من ذلك الاعفاء ، سيما الضرائب الجمركية ، وكذلك الشأن بالنسبة لمدى تمتعهم بالاعفاء من التزامات الخدمة الوطنية[١] .

---

(١) بحث مجمع القانون الدولى هذه المشكلة فى عام ١٩٢٤ ، ووضع بشأنها قاعدة عامة بالغة الوضوح ، هى وجوب عدم التمييز بصدد موظفى العصبة بين مواطنى الدولة ، ومواطنى الدول الأخرى ، على أن المجمع قرن هذا المبدأ بتوصية مؤداها أن تمتنع المنظمة بقدر الامكان عن تكليف الموظف الدولى بمهام فى بلده الأصلى . وقد تأكدت هذه المساواة بين المواطنين وغير المواطنين من الموظفين الدوليين بالصياغة التى جاء بها ميثاق الأمم المتحدة ، وقد سارت على نهجة الكثير من الوثائق الدولية المنشئة لمنظمات دولية .

ورغم أن المبدأ أصبح واضحا من حيث الصياغة النظرية ، فان العمل تشوبه بعض المشاكل ، فالاتفاق العام المتعلق بالأمم المتحدة لايجرى تفرقة بين المواطنين وغير المواطنين ، على حين تأخذ الاتفاقات الخاصة بالولايات المتخصصة بهذه التفرقة فى خصوص الخدمة العسكرية فقط » .

أنظر الأستاذ الدكتور محمد طلعت الغنيمى - المرجع السابق الاشارة اليه ص ١٥٦ - ١٥٧ وتجدر الاشارة الى أن الحكومة المصرية قد تحفظت عند انضمامها الى اتفاقية مزايا جامعة الدول العربية على اعفاء مواطنيها من التزامات الخدمة الوطنية : حيث جاء بالفقرة الأولى من تحفظ جمهورية مصر : « أولا : عدم قبول مصر ما جاء بالفقرة الأولى من المادة الحادية والعشرين من اعفاء بعض موظفى الأمانة العامة من التزامات الخدمة الوطنية وانها ستأخذ فيما يتعلق بالموظفين المذكورين فى تلك الفقرة بذات الحكم المقرر فى الفقرة الثانية من تلك المادة أى أنها ستكتفى بتأجيل أستدعاء من تدعو حاجة العمل لبقائهم من موظفى الأمانة العامة للخدمة الوطنية » .

وحرى بالاشارة ما تنطوى عليه بعض الوثائق الدولية فى هذا المجال من تقرير لبعض الحصانات والاعفاءات لطائفة الخبراء ، الذين تكلفهم المنظمة بمهام مؤقتة ، وكذلك لممثلى المنظمات الدولية غير الحكومية .

٤٣٣ - والقاعدة بشأن رفع الحصانة عن الموظف الدولى ، أن الأمين العام للمنظمة ، هو الذى يتخذ قرار رفع الحصانة عن الموظف حال اخلاله بمقتضياتها ، وقيام مبرر يدعو الى تجريد الموظف من حصانته ، أما بالنسبة للأمين العام فان الجهاز السياسى للمنظمة هو الذى يتولى رفع الحصانة عن الأمين العام ، اذا قام مبرر يدعو الى ذلك ، واذا أخذنا الأمم المتحدة كمثال فى هذا الصدد ، فان مجلس الأمن هو الذى يتولى رفع الحصانة عن الأمين العام للأمم المتحدة اذا قام مبرر لذلك .

٤٣٤ - ولا شك أن المزايا والحصانات المقررة للموظفين الدوليين قد أثارت الكثير من المشاكل والصعوبات ، وقد بالغت الدول ، أحيانا ، فى اتخاذ مواقف سلبية ازاءها[1]. كما أن الاعتراضات العنيفة التى أثارتها تلك المزايا والحصانات ، قد أدت فى بعض الأحوال الى الحيلولة دون نجاح مفاوضات اتفاقيات الاقامة ، أو اتمام التصديق على الاتفاقيات الخاصة بمزايا وحصانات المنظمات الدولية .

٤٣٥ - وقد عرفت الممارسة الدولية أساليب متعددة لتحقيق قدر من المواءمة بين اعتبارات سيادة الدولة ، ومباشرتها لأوجه اختصاصها الاقليمى والشخصى ، على اقليمها وفى مواجهة مواطنيها ، وبين اعتبارات استقلال المنظمة الدولية ، وحسن قيام موظفيها بواجبات وظائفهم ، بما يترتب على ذلك من التسليم لهم ببعض المزايا والحصانات[2]. الأمر الذى أدى الى وجود بعض القيود والضمانات ،

---

(١) فقد قامت وزارة الخارجية الأمريكية فى ١٦ أكتوبر ١٩٣٣ بابلاغ السفير التركى المعتمد لديها (بوصفه عميدا للسلك الدبلوماسى بأن الحصانات الدبلوماسية يقتصر التمتع بها على فئة معينة واحدة ، وهى فئة المبعوثين الدبلوماسيين الموفدين من دولة الى دولة أخرى ، وأكدت أن هذا الوصف لا يتوافر لدى موظفى عصبة الأمم الذين لا يتمتعون بالحصانات الا فى الدول الأعضاء فى العصبة ، وأضافت أن الحصانات الدبلوماسية الدولية لا تمتد الى موظفى المنظمات الدولية الا اذا كانوا فى نفس الوقت أعضاء فى بعثة دولتهم الدبلوماسية فى الولايات المتحدة ، أما فى غير هذه الحالة ، فان الموظفين الدوليين لهم الحق فى حماية خاصة ومجاملات معينة « بوصفهم موظفين ممتازين لحكوماتهم » .

انظر الأستاذة الدكتورة عائشة راتب وصلاح الدين عامر - المرجع السابق الاشارة اليه ص ٨٧ .

(٢) عبرت الأستاذة باستبد عن هذا المعنى بالقول :

«La Souveraineté de l'Etat en subit de nombreuses Conséquences ; il ne faut pas, à priori, Condamner toute espéce de reflexe favorable à la souveraineté de l' Etat; Il s' agit comme dans toutes les matiéres sociales, de trouver un équilibre convenable entre ce qui est nécessaire pour un bon foncionnement de l'organisation internationale et qu'il faut pour assurer la bonne exécution des fonctions de l' Etat».

المرجع السابق الاشارة اليه ص ٣١٤ .

التى تستهدف عدم الافتئات على سلطات واختصاصات دولة المقر ، وكثيرا ما يتم الاتفاق على أسلوب يكفل تسوية أية منازعة دولية تقوم بين المنظمة الدولية ، وبين دولة من الدول حول مسألة من المسائل المتعلقة بالحصانات والامتيازات ، من أبرزها الاتفاق على طلب رأى استشارى ، يكون ملزما لكلا الطرفين[1].

وتجدر الاشارة أخيرا الى أن بعض الدول تحرص على ايراد استثناءات واضحة على المزايا والحصانات فى الاتفاقات التى تبرمها بصددها ، وخاصة فيما يتعلق بضرورات الأمن والدفاع[2].

المبحث الثاني

المسئولية القانونية للمنظمة الدولية[3].

٤٣٦ - من المبادىء المسلم بها فى فقه القانون الدولى أنه فى حالة الاخلال بالتزام دولى ، تنشأ رابطة قانونية جديدة بين الشخص القانونى الدولى الذى أخل بالتزامه أو امتنع عن الوفاء به ، والشخص القانونى الذى حدث الاخلال فى مواجهته . ويترتب على نشوء هذه الرابطة الجديدة أن يلتزم الشخص القانونى الذى أخل بالتزامه أو امتنع عن الوفاء به بازالة ما ترتب على اخلاله من نتائج . كما يحق للشخص القانونى الذى حدث الاخلال أو عدم الوفاء بالتزام فى مواجهته ، أن يطالب الشخص القانونى الأول بالتعويض [4]. وهكذا فان كل عمل غير مشروع - أى كل عمل أو امتناع عن عمل ينسب لشخص دولى ويكون مخالفا لالتزام قانونى - يولد التزاما آخر هو الالتزام بالمسئولية الدولية ، وترتب هذه المسئولية الدولية وجوب قيام الشخص الدولى المنسوب اليه العمل غير المشروع بالتعويض عما ترتب على عمله من نتائج .

---

(١) المرجع السابق ذات الاشارة .

(٢) ومن أمثلة ذلك الإتفاقية المعقودة بين هيئة الطيران المدنى الدولية وبين الحكومة المصرية (التي تم التوقيع عليها فى ٢٧ أغسطس ١٩٥٣ ودخلت إلى حيز النفاذ فى ٢٠ فبراير ١٩٥٤) التى اتبعت فى تفصيلها لمزايا وحصانات المنظمة نفس ترتيب الاتفاقية العامة بشأن مزايا وحصانات المنظمات المتخصصة التى أصدرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة ، ثم جاء فى النهاية فى المادة العاشرة تحت عنوان « أمن الحكومة المصرية » أن للحكومة المصرية أن تتخذ الاجراءات اللازمة للمحافظة على سلامة البلاد . والتزمت بالإتصال بالمنظمة للاتفاق على الوسائل الضرورية للمحافظة على مصالح المنظمة ، كما التزمت الأخيرة من جهة أخرى بالتعاون مع الحكومة المصرية حتى لا يمس نشاطها بسلامة الدولة .

أنظر الأستاذة الدكتورة عائشة راتب وصلاح الدين عامر المرجع السابق الاشارة اليه ص ٩٠ .

(٣) أنظر الأستاذة الدكتورة عائشة راتب وصلاح الدين عامر المرجع السابق الاشارة اليه ص ٩١ وما بعدها .

(٤) أنظر الأستاذ الدكتور حامد سلطان والأستاذة عائشة راتب والدكتور صلاح الدين عامر المرجع السابق الاشارة اليه ص ٣٠٠ وما بعدها .

٤٣٧ - والعرف الدولى ينطوى على تنظيم مبادىء المسئولية الدولية ، وهو تنظيم أثبته الكثير من أحكام القضاء الدولى . وقد أصبحت أحكام المسئولية الدولية تمتد لتشمل المنظمات الدولية بوصفها من أشخاص القانون الدولى العام ، على عكس ما كان سائدا فى ظل الفقه التقليدى من قصر أحكام هذه المسئولية الدولية على الدول ذات السيادة بوصف أنها كانت دون سواها أشخاص القانون الدولى العام ، وبذلك فان مسئولية المنظمات الدولية تنشأ فى حالة مخالفتها لالتزاماتها ، كما لو أخلت بأحكام اتفاق يربط بينها وبين دولة أو منظمة دولية أخرى .

تقرير المسئولية القانونية الدولية :

٤٣٨ - تتطلب ممارسة المنظمات الدولية لوظائفها الدولية واختصاصاتها القيام بتصرفات معينة تتدرج من التعاقد مع الأفراد العاديين فى الدول المختلفة ، الى ابرام المعاهدات مع الدول أو مع المنظمات الدولية الأخرى ، وقد تصل الى حد ادارة بعض الأقاليم أو استخدام القوات المسلحة . واذا كان من المسلم أن للمنظمة الدولية شخصية قانونية متميزة عن الشخصيات القانونية للدول الأعضاء ، فان من الطبيعى أن تسأل المنظمة مسئولية قانونية دولية فى تلك الأحوال التى كان من الممكن أن تسأل فيها الدولة ، اذا ما نسب اليها الفعل الذى يرتب المسئولية .

وترتيب مسئولية المنظمة فى الأحوال التى ينجم فيها عن نشاطها ضرر يصيب الغير ، يعد أمرا منطقيا ، فمن المسلم أن من يملك سلطة التصرف يتحمل عبء المسئولية ، ولا يتصور أن يؤدى تمتع المنظمة الدولية بحصانة عدم الخضوع للقضاء المحلى الى عدم مسئوليتها عن آثار تصرفاتها .

٤٣٩ - ويعد الرأى الاستشارى الذى أصدرته محكمة العدل الدولية فى ١١ أبريل ١٩٤٩ (حول أهلية الأمم المتحدة فى المطالبة بالتعويض عن الأضرار التى لحقتها ولحقت أحد موظفيها الذى جرى اغتياله أثناء تأديته لأعمال وظيفته فى خدمة الأمم المتحدة) بمثابة أساس للقول بتقرير المسئولية القانونية للمنظمة الدولية ، وذلك على الرغم من أنه كان يؤكد حق المنظمة فى المطالبة الدولية ، أى فى أن تكون مدعية فى دعوى المسئولية الدولية ، لأنه يقرر فى حقيقة الأمر مبدأ أهليتها لأن تكون طرفا فى دعوى المسئولية الدولية سواء بوصفها مدعية أو مدعى عليها . وقد أعلنت محكمة العدل الدولية فى مناسبات متعددة مبدأ أهلية المنظمة الدولية لأن تكون طرفا مدعى عليه فى دعاوى المسئولية الدولية، فقد أعلنت فى رأيها الاستشارى الصادر فى ١٣ يوليو ١٩٥٤ بشأن آثار أحكام المحكمة الادارية للأمم المتحدة ، مسئولية الهيئة العالمية عن تنفيذ العقود التى أبرمتها مع موظفيها ، ثم عادت من جديد لتؤكد فى رأيها الاستشارى الصادر فى ٢٠ يوليو ١٩٦٢ بشأن بعض مصروفات الأمم المتحدة ، مبدأ المسئولية القانونية للمنظمة العالمية فى مواجهة الغير .

أحكام المسئولية الدولية للمنظمات الدولية :

٤٤٠ - تخضع الأحكام العامة للمسئولية الدولية للمنظمات الدولية للقواعد العامة والخطوط العريضة التى تحكم مسئولية الدولة فمن الجائز مساءلة المنظمة الدولية عن تنفيذ التزام تعاقدى ،أو اذا قامت بتنفيذه على وجه مخالف لشروط العقد فاننا نكون بصدد مسئولية عقدية ، أما اذا تسببت المنظمة الدولية فى وقوع ضرر للغير فاننا نكون هنا بصدد مسئولية تقصيرية . وكما اختلف الفقه حول أساس مسئولية الدولة فانه اختلف كذلك بالنسبة للمنظمات الدولية ، فهناك من يأخذ بنظرية الخطأ أى ضرورة أن يقع خطأ من جانب المنظمة ، وهناك من يسند هذه المسئولية إلي الواقعة غير المشروعة الدولية ، كما أن هناك ، بغير جدال ، مجال لإقامة مسئولية المنظمة الدولية علي أساس المخاطر[١].

ولا يجوز للأفراد كقاعدة عامة مساءلة المنظمة الدولية الا عن طريق الدول التى يتبعونها استنادا الى قواعد الحماية الدبلوماسية ، وذلك ما لم يوجد نص صريح يخولهم الحق فى مساءلة المنظمة مباشرة .

الفصل الثالث

بعض الجوانب القانونية لنشاط المنظمة الدولية (٢) .

تمهيد وتقسيم :

٤٤١ - يرسم ميثاق المنظمة الدولية من الأهداف والغايات التى تسعى المنظمة فى كل ما تقوم به من نشاط إلي تحقيقها ، ولا شك أن أول ما يستوقف النظر في هذا المجال هو الوقوف علي السلطات المخولة للمنظمة الدولية فى مجال تسيير نشاطها لانجاز المهام الموكولة اليها ، وبديهى أن ممارسة هذه السلطات يتطلب توافر جهاز ادارى من الموظفين يقوم على ممارسة هذه السلطات أو الاختصاصات باسم المنظمة الدولية ، ومخصصات مالية للانفاق على هذه العملية الادارية الى جانب الاتفاق على تنفيذ برامج المنظمة ومشروعاتها من أجل تحقيق الأهداف المنوطة بها بموجب ميثاقها . وهذه فى تقديرنا أهم الجوانب القانونية لنشاط المنظمة الدولية ومن هنا فاننا نقسم هذا الفصل الى مباحث ثلاثة ، نعرض فى الأول منها لسلطات المنظمة الدولية ، ثم نتناول فى الثانى الوضع القانونى للموظف الدولى ، وذلك قبل أن نخصص المبحث الثالث والأخير لدراسة ميزانية المنظمة الدولية .

---

(١) أنظر فى تفصيلات ذلك مؤلفنا مقدمة لدراسة القانون الدولى العام - الطبعة الثانية القاهرة ١٩٥٥ - ص ٧٢٩ وما بعدها .

(٢) أنظر الاستاذة الدكتورة عائشة راتب وصلاح الدين عامر المرجع السابق الاشارة اليه ٩٣ ومابعدها .

المبحث الأول

سلطات المنظمات الدولية

٤٤٢ - ينفرد ميثاق كل منظمة دولية بتحديد الاختصاصات أو السلطات المعترف بها للمنظمة الدولية ، وصولا الى تحقيق أهدافها وغاياتها ، وتتفاوت المنظمات الدولية من حيث قوة السلطات التى تتمتع بها . فقد يقتصر نشاط المنظمة على التنسيق بين الدول الأعضاء عن طريق إقتراح الاتفاقات اللازمة أو اصدار التوصيات والاقتراحات التى يتوقف تنفيذها على رغبات حكومات الدول الأعضاء . وهذا هو الغالب حتى اليوم .

وقد تتمتع المنظمة (فى أحوال نادرة) بسلطات قوية تسمح لها بتنفيذ أغراضها بوسائلها الخاصة مستقلة فى ذلك عن رغبة الدول الأعضاء . فكأن سلطات المنظمات الدولية تتدرج من أوهى مظاهر التعاون الدولى ، حيث تأخذ شكل سلطة البحث أو الدراسة (وتنقلب المنظمة الى نوع من حلقة الاتصال بين الدول) الى أقوى تلك المظاهر جميعا حيث يكون لبعض المنظمات سلطة اتخاذ قرارات ملزمة لا يتوقف نفاذها على قبول الدول الأعضاء ، وهو ما يصور المنظمة في مثل تلك الأحوال في شكل سلطة تسمو على ارادات الدول .

أولا : الصور المختلفة لسلطات المنظمات الدولية :

(١) سلطة البحث والدراسة :

٤٤٣ - تتحصل فى قيام المنظمة باعداد دراسات أو جمع بيانات حول أحد الموضوعات التى تدخل فى نطاق اختصاص المنظمة الدولية ، وقد يكون ذلك بواسطة خبراء المنظمة الدولية مثل الدراسات التى تقوم بها منظمة اليونسكو أو منظمة الصحة العالمية أو غيرها من المنظمات الدولية . وقد تطلب المنظمة الى الأعضاء تقديم بيانات أو تقارير حول موضوع من الموضوعات (غير السياسية فى غالب الأحوال) . فالمادة ٨٨ من ميثاق الأمم المتحدة تلزم الدول التى تقوم بادارة أقاليم مشمولة بالوصاية بتقديم تقارير سنوية الى الجمعية العامة حول مدى تنفيذها لالتزاماتها نحو هذه الأقاليم . كما يلتزم أعضاء منظمة العمل الدولية بتقديم تقارير حول تنفيذها لمعاهدات العمل الدولية .

وكثيرا ما تقوم المنظمات الدولية بالدعوة الى عقد مؤتمرات خاصة لبحث موضوع من الموضوعات التى تدخل فى نطاق اختصاصها.

(٢) سلطة اصدار قرارت غير ملزمة :

٤٤٤ - لا شك أن حرص الدول على الذود عن استقلاها وسيادتها الى أبعد الحدود ، يعد بمثابة السبب الرئيسى لما هو ملحوظ فى مواثيق المنظمات الدولية من ميل الى نفى طابع الالزام عن قرارت هذه المنظمات وذلك حتى لا تأخذ المنظمة الدولية طابع السلطة التى تسمو على ارادة الدولة ، ونجد أن هناك أحوالا كثيرة يكون فيها للمنظمة الدولية سلطة اتخاذ قرارات غير ملزمة من الناحية القانونية ، وتأخذ هذه القرارات واحدا من الأشكال التالية :

(أ) الرغبات : les voeux

٤٤٥ - وتستهدف توجيه نظر الدول الأعضاء أو منظمة دولية أخرى بصدد مسألة لا تدخل فى الاختصاص المباشر للمنظمة التى تعبر عن هذه الرغبة ، وقد تقوم المنظمة الدولية بذلك نزولا على اعتبارات الواجب الأدبى أو نظرا لأهمية المسألة .

(ب) الآراء : Les avis

٤٤٦ - وهى تصدر عن المنظمة الدولية بصدد مسألة محددة تدخل فى اختصاصها ويطلب ابداء الرأى فيها بشكل استشارى . وتنص المادة ٦٩ من ميثاق الأمم المتحدة (١- لأى من الجمعية العامة أو مجلس الأمن أن يطلب الى محكمة العدل الدولية افتاءه فى أية مسألة قانونية .

٢- ولسائر فروع الهيئة والوكالات المتخصصة المرتبطة بها ، ممن يجوز أن تأذن لها الجمعية العامة بذلك فى أى وقت ، أن تطلب أيضا من المحكمة افتاءها فيما يعرض لها من المسائل القانونية الداخلة فى نطاق أعمالها) .

(جـ) التوصيات : Les recommandations

٤٤٧ - وهى دعوة الى اتخاذ قرار أو موقف معين تتوجه بها المنظمة الدولية الى دولة أو دول معينة ، أو الى أحد فروعها أو الى أى منظمة أو هيئة دولية أخرى ، دون أن تنطوى تلك الدعوة على معنى الالزام .

ويدور نقاش فقهى حول مدى القوة الالزامية للتوصيات التى تصدر من المنظمات الدولية ، والراجح أن هذه التوصيات لا ترتب التزامات قانونية على الدول الأعضاء ، وان جاز أن يعد قبول الدول لها اختيارا ، ومبادرتها الى تنفيذ ما قد تنطوى عليه من التزامات ، بمثابة نوع من الاقرار لعرف دولى جديد ، ونرى مع جانب من الفقه أن توصيات الأمم المتحدة بشأن موضوع تصفية الاستعمار قد ساهمت فى خلق بعض القواعد القانونية الدولية العرفية فى هذا المجال .

(٣) سلطة اصدار قرارات ملزمة : Résolutions Obligatoires

٤٤٨ - تتمتع المنظمات الدولية بسلطة التعبير عن ارادتها الذاتيه ، بوصفها كيانا متميزا ، بقرارات قانونية ، ترتب آثارا قانونية وقد تأخذ تلك القرارات واحدا من الأشكال التالية :

(أ) ابرام الاتفاقيات الدولية :

٤٤٩ - شهد الفقه الدولى تحولا عن الأفكار التى كانت تجعل أهلية عقد المعاهدات الدولية وقفا على الدول ذات السيادة ، واتجه الرأى الى ربط تلك الأهلية بوصف الشخصية القانونية الدولية ، ولما كان ثبوت ذلك الوصف للمنظمات الدولية قد بات أمرا مسلما به من جانب غالبية الفقه الدولى ، فان التسليم بأهلية المنظمات الدولية لعقد الاتفاقيات أصبح موضوع القبول والتسليم من جانب الفقهاء ، حتى أولئك الذين ينكرون على المنظمة الدولية وصف الشخصية القانونية الدولية ، فانهم يجيزون تمتع المنظمة بهذه السلطة .

وتنص مواثيق بعض المنظمات الدولية صراحة على هذه السلطة نظرا لأهميتها الفائقة ، وبديهى أن تكون تلك السلطة مقيدة بكون الاتفاقيات داخل اطار أهداف المنظمة الدولية ووظائفها . وتتعلق بعض هذه الاتفاقيات بالنشاط التحضيرى للمنظمة من شئون المقر أو الحصانات أو ما الى ذلك ، وقد تتعلق تلك الاتفاقيات بأوجه نشاط المنظمة المختلفة . ومن أمثلة هذه الاتفاقيات الأخيرة الاتفاقيات المتعلقة بنظام الوصاية التى تعقد بين الأمم المتحدة والدول التى تمارس الاشراف على الأقاليم المشمولة بهذا النظام .

٤٥٠ - ويتولى ميثاق المنظمة عادة تحديد الجهاز المختص بابرام الاتفاقيات الدولية سواء كان الجهاز العام أو الجهاز التنفيذى للمنظمة . أما فى حالة عدم النص على الجهاز المختص فقد تفرق الرأى فى تعيينه ، فبينما ذهبت أغلبية الفقهاء الى أن يكون الاختصاص منعقدا للجهاز العام ، ذهبت قلة الى القول باختصاص الجهاز التنفيذى ، وذهب البعض الآخر الى التسليم بالاختصاص فى مثل تلك الأحوال الى الجهاز الادارى باعتباره مسئولا عن سير العمل اليومى للمنظمة .

(ب) اصدار القرارات التنفيذية : Décisions executoires

٤٥١ - من الملاحظ أن المنظمات الدولية تتمتع بسلطة اصدار قرارات تنفيذية فى مجالات العمل الداخلى للمنظمة ، ومثال ذلك إعتماد ميزانية المنظمة ، وكذلك فى مجالات النشاط الفنية المختلفة كالقرارات الخاصة بتنفيذ برامج أو مشروعات معينة .

بينما يختلف الأمر تماما فى مجال النشاط السياسى للمنظمات الدولية ، حيث تحرص الدول على الاحتفاظ بسيادتها كاملة فى مجال المنازعات السياسية الدولية ، ولذلك كان من النادر تمتع المنظمات الدولية ذات الاختصاص السياسى بسلطة اصدار قرارات تنفيذية ملزمة ، ومن أمثلة تلك الأحوال النادرة القرارات التى تصدر عن مجلس الأمن فى حالات تهديد السلم أو وقوع العدوان تطبيقا للفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة .

(جـ) اصدار اللوائح : (Réglements)

٤٥٢ - من المقرر بصفة عامة أن لكل منظمة دولية الحق فى اصدار اللوائح الخاصة بتنظيم سير العمل الداخلى بها .

وثمة أحوال نادرة يكون للمنظمة فيها سلطة اصدار لائحة دولية ، تعد بمثابة تشريع دولى ذا قوة تنفيذية ملزمة ، يأتى قبل التشريع الوطنى فى أولوية التطبيق .

وهذه السلطة لا يعترف بها اليوم الا لبعض المنظمات الدولية التى تعمل فى مجالات التعاون الفنى ، مثل الاتحاد الدولى للمواصلات السلكية واللاسلكية ، ومنظمة الصحة العالمية ، ومنظمة الطيران المدنى الدولية ، أو المنظمات التى تأخذ شكل المنظمات التى تعلو فوق الدول مثل الجماعات الأوربية .

٤ - سلطة الرقابة :

٤٥٣ - تلتزم الدول أعضاء بعض المنظمات الدولية (المتخصصة فى الغالب) بتقديم تقارير سنوية عن مدى تنفيذها للمعاهدات والتوصيات الصادرة عن تلك المنظمات ، وتتولى لجان خاصة من الخبراء فحص هذه التقارير وتبدى ملاحظاتها حول مخالفات الدول لالتزاماتها ، وقد يفضى استعمال هذه السلطة الى توقيع نوع من الجزاء على الدولة العضو ومثال ذلك أساليب الرقابة التى تتبعها منظمة العمل الدولية .

٥ - سلطة العمل المباشر :

٤٥٤ - الأصل ألا يكون للمنظمات الدولية سلطة العمل المباشر ، حيث تحتفظ الدول الأعضاء داخلها بسيادتها كاملة ، وتتكفل كل دولة عادة بتنفيذ قرارات المنظمة عن طريق الأجهزة الوطنية . على أن عددا من المنظمات الدولية التى تعمل فى مجال المعونة الفنية الدولية ، وخاصة الوكالات

المتخصصة المرتبطة بالأمم المتحدة تتمتع فى الوقت الحاضر بسلطة العمل المباشر داخل الدول الأعضاء، فى ظل أوضاع معينة وبشروط خاصة[١].

واذا كان من المتفق عليه بصفة عامة أن المنظمة الدولية الحكومية ، هى جهاز لرسم السياسات policy making body(كما يعبر الفقه الأمريكي) ، وهو ما يعنى أنها قد نشأت أساسا كنطاق للتشاور وتبادل الرأى بين الحكومات الأعضاء ، والعمل المشترك بأسلوب التوصيات أو عقد الاتفاقيات واتخاذ القرارات فى أحوال معينة ، فان ممارستها للعمل التنفيذى المباشر تكون على سبيل الحصر والاستثناء ، وعلى العكس من ذلك فان المشروع الدولى العام يستهدف القيام بأعمال مادية مباشرة فهو جهاز تنفيذى ، له مقوماته المادية الخاصة ، وله سلطاته التى يباشرها على استقلال .

ثانيا : القيود التي ترد علي سلطات المنظمات الدولية :

٤٥٥ - اذا كانت ظاهرة التنظيم الدولى ، والعوامل التى أدت الى نشأتها وازدهارها ، تدفع الدول الى الانخراط فى عضوية المنظمات الدولية المختلفة ، فان بريق مبدأ سيادة الدولة مازال يؤثر تأثيرا كبيرا على الساسة وعلى الشعوب . ومن هنا تحرص الدول عند انشاء المنظمات الدولية ووضع مواثيقها ، أن تضيق بقدر ما تستطيع من سلطات المنظمات الدولية على النحو الذى يسمح لها بالاحتفاظ بحريتها فى التصرف وهو ما يؤدى فى حقيقة الأمر الى أن يصبح الميثاق بمثابة صيغة للتوفيق بين اعتبارات ضرورة تمتع المنظمة الدولية بقدر من السلطات يسمح لها بتحقيق أهدافها ، وبين رغبة الدول فى الاحتفاظ بسيادتها .

وتكشف تجربة التنظيم الدولى المعاصر عن نوع من الصراع بين المنظمات الدولية والدول الأعضاء،

---

(١) وقد عرف الواقع الدولى المعاصر ظهور كيانات جديدة تعرف بالمشروعات الدولية العامة وهى مشروعات بالمفهوم الاقتصادى تساهم فيها الدول بصفة أساسية وتستهدف بها القيام بانتاج مادى مشترك أو تعهد اليها بالقيام على ادارة مرافق اقتصادية (صناعية أو تجارية) دولية وتضفى عليها مركزا دوليا . وحرى بنا أن نلاحظ أن تطور نشاط بعض المنظمات الدولية قد أدى بها الى انشاء مشروعات دولية عامة فى اطارها ، للاضطلاع ببعض النشاطات التى تخدم الغايات النهائية للمنظمة ، وتتمتع بقدر من الاستقلال فى مواجهتها ومن الأمثلة الهامة فى هذا الصدد الأمم المتحدة ، وحسبنا أن نشير إلى أحدث مشروعاتها الدولية العامة وهو المشروع الذى سينشأ فى اطار السلطة التى تقوم على استغلال الثروات الكامنة فى قيعان البحار والمحيطات فيما وراء حدود الولاية الاقليمية ، ووفقا لاحكام اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام ١٩٨٢ أنظر مؤلفنا السابق الاشارة اليه - المشروع الدولى العام .

وأنظر ما تقدم .

وأنظر بشأن اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار - مؤلفنا القانون الدولى الجديد للبحار - المرجع السابق الاشارة اليه .

تستهدف فيه الأولى توسيع سلطاتها ، بينما تعمل الثانية على تقييد تلك السلطات . وذلك بالسعى الى فرض قيود عديدة على تلك السلطات المسلم بها للمنظمات الدولية بصفة عامة . ويمكن تلخيص أهم القيود التى ترد على سلطات المنظمات على النحو التالى :

١ - الأخذ بقاعدة الاجماع :

٤٥٦ - تنطوى نصوص كثير من مواثيق المنظمات الدولية على الأخذ بمبدأ اشتراط الموافقة الاجماعية للدول الأعضاء ، وجعل تلك الموافقة الاجماعية شرطا لصدور قرارات المنظمة فى بعض المسائل ذات الأهمية الخاصة . وتميل الدول الى استخدام هذه القاعدة للمحافظة على حريتها فى التصرف . بيد أن ذلك يؤثر على المنظمة الدولية ويحد من فعاليتها ويجعلها تبدو نوعا من المؤتمر الدولى .

٢ - قصر سلطة المنظمات الدولية على اصدار توصيات :

٤٥٧ - ما زالت سلطة المنظمات الدولية فى اصدار القرارات الملزمة ، تعد بمثابة استثناء تجرى ممارسته فى أضيق نطاق والقاعدة الغالبة هى أن تصدر المنظمات الدولية مجرد توصيات غير ملزمة قانونا وخاصة فى مجالات المنازعات السياسية الدولية ، ولا تبدو سلطة اصدار القرارات الملزمة قانونا الا فى نطاق المنظمات المتخصصة أو المنظمات الاقليمية التى تستهدف تحقيق الوحدة الاقتصادية بين أعضائها .

٣ - الاختصاص الداخلى للدول :

٤٥٨ - تحرص الدول الأعضاء فى المنظمات الدولية على تأكيد مبدأ عدم تدخل تلك المنظمات فى الشئون الداخلية الخاصة بالدول الأعضاء ، وكثيرا ما تنطوى دساتير المنظمات الدولية على نصوص صريحة فى هذا المعنى ، ومثال ذلك ما جاء بالمادة ٧/٢ من ميثاق الأمم المتحدة من أنه « ليس فى هذا الميثاق ما يسوغ للأمم المتحدة أن تتدخل فى الشئون التى تعد من صميم السلطان الداخلى لدولة ما ، وليس فيه ما يقتضى الأعضاء أن يعرضوا مثل هذه المسائل لأن تحل بحكم الميثاق » .

وتثور صعوبات كثيرة عند تحديد ما يعتبر من المسائل الداخلية ولا يوجد معيار محدد يجرى على أساسه تحديد ما يعتبر من المسائل الداخلية ، ومن هنا فان الدول تعمد الى اعطائها تفسيرات متعارضة، تتوافق مع مصالحها الوطنية .

٤ – حق الدفاع الشرعي :

٤٥٩ – اذا كانت الجماعة الدولية تتجه فى ظل التنظيم الدولى المعاصر الذى يقوم على مبدأ الأمن الجماعى الى تحريم استخدام القوة أو التهديد بها ، ومعاقبة المعتدى عقابا جماعيا ، فانها تسلم للدول بالحق فى الدفاع الشرعى فى حالة وقوع عدوان عليها . وتنص المادة ٥١ من ميثاق الأمم المتحدة على أنه « ليس فى هذا الميثاق ما يضعف أو ينتقص الحق الطبيعى للدول ، فرادى أو جماعات ، فى الدفاع عن نفسها اذا اعتدت قوة مسلحة على أحد أعضاء الأمم المتحدة . وذلك الى أن يتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة لحفظ السلم والأمن الدولى . والتدابير التى اتخذها الأعضاء استعمالا لحق الدفاع عن النفس تبلغ الى المجلس فورا . ولا تؤثر تلك التدابير بأى حال فيما للمجلس – بمقتضى سلطته ومسئولياته المستمدة من أحكام هذا الميثاق – من الحق فى أن يتخذ فى أى وقت ما يرى ضرورة اتخاذه من الأعمال لحفظ السلم والأمن الدولى أو إعادته الى نصابه » .

٤٦٠ – ولا شك أن تقرير مبدأ حق الدفاع الشرعى فى ميثاق الأمم المتحدة هو أمر منطقى ، فليس من المتصور أن يطلب الى الدولة المعتدى عليها أن تقف مكتوفة الأيدى حتى تتخذ اجراءات الأمن الجماعى . على أن واقع الممارسة الدولية يكشف عن تعسف الدول (فى مناسبات متعددة) فى الإدعاء بتوافر الأركان اللازمة لقيام حالة الدفاع الشرعى بالنسبة لها ومن أظهر الأمثلة التى يمكن أن تساق فى هذا المجال تبرير اسرائيل لعدوانها على مصر فى عام ١٩٥٦ بأنه نوع من الدفاع الشرعى الوقائى . وتبرير انجلترا وفرنسا اشتراكها فى ذلك العدوان على أساس أنه كان بدافع تأمين حرية الملاحة فى قناة السويس من خطر العمليات الحربية بين القوات المصرية والاسرائيلية . وتبرير الولايات المتحدة الأمريكية لفرضها الحصار البحرى على شواطىء كوبا فى عام ١٩٦٢ بأنه ممارسة لحق الدفاع الشرعى لمنع وصول أسلحة هجومية إلى كوبا بعد قيام الاتحاد السوفيتى بوضع قواعد صواريخ فى إقليم تلك الدولة . ثم تبرير اسرائيل لعدوانها على مصر والبلاد العربية فى يونيو ١٩٦٧ (وما ترتب على ذلك العدوان من احتلال أقاليم عربية جديدة فى مصر وسوريا وما تبقى من إقليم فلسطين العربية فى الضفة الغربية لنهر الأردن) بأنه ممارسة لحق الدفاع الشرعى .

٤٦١ – تجرى الدول على عدم تطبيق قرارات المنظمات الدولية على المستوى الوطنى إلا إذا صدرت فى شكل تشريعات داخلية . وتتفرق الدول فى الأخذ بمذاهب مختلفة فى شأن تعيين العلاقة بين القانون الدولى والقانون الداخلى ، حيث تأخذ بعض الدول بمذهب ثنائية القانون ، وما يرتبه من اعتبار

القانون الدولى ، والقانون الداخلى بمثابة نظامين قانونيين متساويين مستقلين بحيث لا يمكن أن تسرى قواعد أحدهما فى نطاق الآخر إلا فى أحوال استثنائية . ويأخذ البعض الآخر بمذهب وحدة القانون مع التسليم بعلو القانون الوطنى . فتكون الأولوية فى التطبيق لقواعد القانون الوطنى ، ويجرى عدد قليل من الدول على الأخذ بمذهب وحدة القانون مع علو القانون الدولى ، وهو ما يرتب القول باعطاء أولوية التطبيق لقواعد القانون الدولى وتغليبها فى حالة قيام التعارض بينها وبين قواعد القانون الوطنى .

ومع ذلك فان الاتفاق بين الدول من الناحية العملية - بغض النظر عن تلك الخلافات النظرية - منعقد على عدم تطبيق قرارات المنظمات الدولية على المستوى الوطنى الا اذا أخذت شكل التشريعات الداخلية ، حتى تلك الدول التى تأخذ بمبدأ وحدة القانون مع علو القانون الدولى .

المبحث الثاني

الموظف الدولى

٤٦٢ - يساهم عدد من الأشخاص الطبيعيين فى التعبير عن ارادة المنظمة الدولية ، والتصرف باسمها وتسيير أعمالها وأوجه نشاطها ، فالمنظمات الدولية تستعين بعدد من المستخدمين الدوليين agents internationaux للنهوض بالأعباء الادارية والفنية التى يتطلبها تحقيق أهداف كل منظمة . وقد تصدت محكمة العدل الدولية فى رأيها الاستشارى الصادر فى أبريل ١٩٤٩ (بشأن التعويض عن الأضرار التى تلحق موظفى هيئة الأمم المتحدة أثناء تأديتهم لأعمال وظائفهم) لتعريف المستخدم الدولى فقررت أنه « كل موظف بأجر أو بدون أجر ، يعمل بصفة دائمة أم لا ، يعين بواسطة أحد أجهزة المنظمة لممارسة أو للمساعدة فى ممارسة احدى وظائف المنظمة ، هو باختصار كل شخص تتصرف المنظمة بواسطته » فالمستخدم فى المنظمة الدولية طبقا لهذا التعريف ، هو كل شخص طبيعى تمارس المنظمة ، بواسطته ، الاختصاصات المنوط بها تحقيقها ، وذلك وفقا لما تصدره أجهزتها المختصة من تعليمات ، وسواء كان نشاط هذا المستخدم مقابل أجر أو بالمجان ، وسواء كان هذا العمل مؤقتا أو دائما .

من هو الموظف الدولي :

٤٦٣ - يطلق وصف الموظف الدولى على طائفة من المستخدمين الدوليين الذين يشغلون وظائف تتسم بالدوام والاستمرار ، ويتمتعون بنظام قانونى خاص لتنظيم علاقاتهم بالمنظمة وبيان التزاماتهم نحوها ، وحقوقهم قبلها .

ويمكن تعريف الموظف الدولى بأنه « كل من تكلفة المنظمة الدولية بالتفرغ على وجه الاستمرار للقيام بعمل من أعمالها ، تحت اشراف أجهزتها المختصة ، وطبقا للقواعد الواردة فى ميثاقها ولوائحها » ويجب على الموظف الدولى أثناء قيامه بعمله ألا يخضع لتأثير أى سلطة خارجية ، فليس له أن يطلب أو يتلقى فى تأدية واجبه تعليمات من أية حكومة أو من أية سلطة خارجية عن المنظمة . وعليه أن يمتنع عن القيام بأى عمل قد يسىء إلى مركزه بوصفه موظفا دوليا مسئولا أمام المنظمة وحدها ، وتسبغ المنظمة على الموظف الدولى حمايتها الوظيفية بالنسبة للأضرار التى قد تصيبه أثناء قيامه بأعماله .

٤٦٤ - ويمكن القول بصفة عامة أنه يلزم توافر العناصر التالية فى الموظف الدولى .

١ - وجود ميثاق جماعى ينشىء هيئات ادارية دائمة أو مؤقتة ، ينص على تعيين موظفين ، كما يتضمن طريقة تعيينهم واختصاصاتهم وطريقة مباشرتهم لوظائفهم .

٢ - أن يؤدى الموظف العمل خدمة لمنظمة دولية ، أو نوع من فروعها . فلا يعد موظفا دوليا من يودى عمله خدمة لدولة معينة أو مؤسسة دولية لا ينطبق عليها وصف المنظمة الدولية .

٣ - أن يعمل الموظف الدولى للمصلحة الجماعية المشتركة وأن يمتد نشاطه ليشمل مصالح تتصل بأقاليم كل الدول الأعضاء .

٤ - أن يؤدى الموظف عمله تحت اشراف أجهزة المنظمة الدولية ووفق أحكام ميثاقها ولوائحها ، وبتعليمات وأوامر من رؤسائه فيها وحدهم ، ومن ثم لا يعتبر موظفا دوليا من يخضع فى أدائه لوظيفته لقوانين الدولة التى ينتمى اليها أو تعليماتها . وتنص مواثيق المنظمات الدولية على الصفة الدولية لموظفيها ، وعلى تعهد الدول الأعضاء باحترامها وعلى مسئولية موظفيها وحدها (المادة ١٠٠ ، ١٠١ من ميثاق الأمم المتحدة) وهو ما يؤدى إلى استقلال الموظف الدولى أمام الدولة التى يتمتع بجنسيتها وأمام الدول الأخرى .

٥ - أن يحدد النظام القانونى للموظف الدولى بطريقة دولية : وهذا ما يميز الموظف الدولى عن طوائف أخرى من الأشخاص يعملون فى خدمة منظمة دولية أو مرفق دولى ، دون أن يشغلوا وظيفة دولية تتصف بالثبات والاستقرار ، ودون أن يخضعوا فى تعيينهم وفى تحديد اختصاصهم ونظامهم القانونى لأحكام اتفاقية دولية ، ومثال ذلك الموظفين التابعين لدولة تقوم بالوصاية على أقليم معين .

التفرقة بين الموظفين الدوليين وممثلي الأعضاء في فروع المنظمة الدولية :

٤٦٥ - ويمكن التفرقة بين ممثلى الدول الأعضاء لدى المنظمة الدولية من ناحية وبين الموظفين فى المنظمة من ناحية أخرى على أساس النظر الى اعتبارات ثلاث :

(أ) آثار التصرفات : فبينما تنصرف آثار تصرفات ممثلى الدول لدى المنظمة الى حكوماتهم التى تلتزم بتصرفاتهم وتسأل عنها ، تنصرف آثار تصرفات الموظف الدولى على العكس من ذلك الى المنظمة الدولية التى يعمل بها . ومع ذلك فان من المتصور انصراف آثار تصرفات ممثلى الدول الى المنظمة ذاتها وذلك فى حالة اشتراكهم فى التصويت على قرار تصدره المنظمة .

(ب) التبعية : وتظهر آثار التبعية فيما يتعلق بالتعيين ، والمسئولية ، فمن حيث التعيين تقوم الدول الأعضاء بتعيين ممثليها ، وتتولى المنظمة الدولية تعيين الموظفين الذين يعملون بها ، أما من حيث المسئولية فيكون الممثل مسئولا أمام حكومته ، أما الموظف الدولى فيسأل أمام المنظمة .

(جـ) الحصانات : لا يجوز لممثلى الدول لدى المنظمة الدولية الاحتجاج بحصاناتهم فى مواجهة الدول الذين هم من رعاياها أو التى يمثلونها ، أما الموظفون الدوليون فيتمتعون بحصاناتهم بصفة مطلقة وبغض النظر عن جنسيتهم .

النظام القانوني للموظفين الدوليين :

٤٦٦ - يتضمن ميثاق كل منظمة نصوصا خاصة تنظم المركز القانونى للموظفين الدوليين العاملين فى خدمة المنظمة ومن ثم يمكن القول بأن ميثاق كل منظمة يقيم نظاما قانونيا لموظفى المنظمة ، وهو ما يؤدى الى التسليم بتعدد الأنظمة القانونية للموظفين الدوليين بتعدد المنظمات الدولية . ومع ذلك فان من المستطاع استخلاص بعض المبادئ العامة المشتركة من تلك المواثيق المتعددة ، والنظر اليها بوصفها المبادئ العامة التى تحكم وتنظم المركز القانونى للموظف الدولى .

ولعل أهم ما يستوقف النظر فى مجال دراسة النظام القانونى للموظفين الدوليين هو النظام الخاص بتعيينهم والحقوق المقررة لهم والحصانات والامتيازات التى يتمتعون بها .

(١) تعيين الموظفين الدوليين :

٤٦٧ - سبق لنا القول أن المنظمة الدولية هى التى تقوم بتعيين موظفيها وتقوم المنظمة أيضا بوضع لوائح خاصة بشروط تعيينهم وخدمتهم .

ولا يشترط لتعيين الموظف الدولي الحصول على موافقة دولته ، غير أن الدول تضغط على المنظمات الدولية لتمنع تعيين رعاياها بدون الحصول على موافقتها . وتلجأ الدول عادة الى اصدار التشريعات الوطنية اللازمة التى تمنع رعاياها من العمل فى خدمة المنظمات الدولية دون الحصول على موافقتها السابقة . كما قد تقوم الدول بالضغط الشخصي على رؤساء الادارات الدولية لكى يخضعوا لتوجيهاتها ونصائحها فيما يتعلق بتعيين رعاياها فى الادارات الدولية ، ومثال ذلك ما قامت به الولايات المتحدة فى سنة ١٩٥٢ ، ١٩٥٣ لاستبعاد رعاياها الشيوعيين من وظائف الأمم المتحدة[١].

وغالبية موظفى المنظمات الدولية يخضعون لرئاسة الأمين العام . وهناك طائفة منهم تمارس عملها باستقلال وحرية ، ويظهر ذلك فى العمليات التى تتطلب خبرة فنية من نوع خاص ، مثل الذين يمارسون الوظائف القضائية كقضاة محكمة العدل الدولية . ويوجد نوع خاص يتمتع بالاستقلال التام فى ممارسته لأعماله ولكنه يخضع للمسئولية السياسية اللاحقة أمام فروع المنظمات ، فوسيط الأمم المتحدة فى فلسطين (الكونت برنادوت) كانت له حرية تامة فى التصرف يقيدها خضوعه للمسئولية السياسية أمام الجمعية العامة . هذا ويلاحظ أن النظم الادارية للمنظمات الدولية قد تطورت تطورا كبيرا جعلها شبيهة بالادارات الوطنية الداخلية .

٤٦٨ - ويلاحظ أيضا أن الدول ولا سيما الكبرى منها تحرص على ملئ أكبر عدد من الوظائف الدولية بأفراد ينتمون الى جنسيتها ، وهو ما يحمل فى ذاته مخاطر انحياز أولئك الموظفين الى جانب مصالح دولهم . وهذا فى حقيقة الأمر هو الباعث على انتهاج سياسة التوزيع الجغرافى العادل للوظائف، حيث تقترن الرغبة فى العثور على أفضل الكفاءات ، لشغل الوظائف الدولية ، بالرغبة فى ايجاد نوع من التوازن ، داخل الجهاز الادارى للمنظمة بين مواطنى مختلف الدول الأعضاء ، وقد عبرت المادة ١٠١/٣ عن هذا المعنى بجلاء عندما قررت : « ٣ - ينبغى فى استخدام الموظفين وفى تحديد شروط خدمتهم أن يراعى فى المكان الأول ضرورة الحصول على أعلى مستوى من المقدرة والكفاية والنزاهة . كما أن من المهم أن يراعى فى اختيارهم أكبر ما يستطاع من معانى التوزيع الجغرافي».

٤٦٩ - وقد يتحدد المركز القانونى للموظف الدولى فى المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية (الأمين العام للامم المتحدة والأمين العام لجامعة الدول العربية) . وقد يتحدد فى عقد تبرمه المنظمة مع الموظف وفقا للوائح التى وضعتها المنظمة لتنظيم أوضاع وشروط العمل بها .

وقد اختلف الفقه فى تكييف طبيعة العلاقة التى تربط الموظف بالمنظمة :

---

(١) الأستاذ الدكتور محمد حافظ غانم - المرجع السابق الاشارة اليه ص ٧٩ .

(أ) فذهب فريق الى تصوير هذه العلاقة على أنها علاقة تعاقدية على أساس أن تلك العلاقة ترتكز على عقد العمل المبرم بين الموظف الدولى من جهة وبين المنظمة من جهة أخرى ، ومن ثم فان مبدأ العقد شريعة المتعاقدين يحكم تلك العلاقة فيما يتصل بشروط صحتها وما ترتبه من حقوق والتزامات متبادلة .

(ب) وثمة رأى آخر يصف تلك العلاقة بأنها « علاقة تنظيمية » ويجرى المقارنة بينها وبين وضع الموظف العام قبل جهة الادارة فى الانظمة القانونية الداخلية ، ومؤدى هذا الرأى أن يكون الموظف الدولى خاضعا الى جانب الأحكام التى ترد فى عقد العمل ، لكل ما تقرره أحكام ميثاق المنظمة ولوائحها وقراراتها الادارية ، التى تصدر عن متطلبات ظروف العمل .

(جـ) ويرى الرأى الغالب فى الفقه الأخذ بحل وسط بين الاتجاهين السابقين ، مؤداه القول بأن علاقة الموظف بالمنظمة « علاقة تنظيمية وتعاقدية » يكون الموظف الدولى فى ظلها خاضعا بموجب العقد الذى أبرمه مع المنظمة لنظام قانونى قابل للتغيير طبقا لأوضاع المنظمة واحتياجاتها . وينطوى على احترام الحقوق المكتسبة للموظف الدولى .

(٢) الحقوق المقررة للموظف الدولي : (١).

٤٧٠ - تفرض اعتبارات حسن أداء الموظفين الدوليين لأعمالهم تقرير بعض الحقوق التى يعترف بها لهم ومن أهم هذه الحقوق ، عدم المساس بصفتهم الدولية أو محاولة التأثير عليهم بأى شكل من الأشكال . وقد جاء بالمادة ١٠٠ /٢ من ميثاق الأمم المتحدة « يتعهد كل عضو فى الأمم المتحدة » باحترام الصفة الدولية البحت لمسئوليات الأمين العام والموظفين وبألايسعى الى التأثير فيهم عند اضطلاعهم بمسئولياتهم » .

ويتمتع الموظف الدولى بحرية الرأى والفكر السياسى ، وذلك فى الحدود التى لا تمس استقلاله وحيدته أو تجعلها محل شك .

ويحصل الموظف الدولى على مقابل مالى مناسب يكفل له مستوى يناسب الوظيفة الدولية التى يشغلها ، ولا تخضع المبالغ المالية التى يحصل عليها الموظف الدولى فى صورة مرتب أو مكافأة للضرائب التى تفرضها دولة المقر أو الدولة التى ينتمى اليها الموظف الدولى .

---

(١) أنظر ما تقدم عن المزايا والحصانات المقررة للموظف الدولى ص ٢٥٧ وما بعدها .

٤٧١ - وتتولى المنظمة الدولية توفير الحماية لموظفيها ضد ما قد يتعرضون له من أضرار أثناء تأديتهم لأعمال وظائفهم ، وقد جاء فى الرأى الاستشارى الذى أصدرته محكمة العدل الدولية فى أبريل سنة ١٩٤٩ بشأن تعويض الأضرار بأن هذه الحماية الوظيفية أمر ضرورى لضمان استقلال الموظف فى عمله ، وبالتالى استقلال عمل المنظمة الدولية نفسها ، وأن على الموظف الدولى أن يعتمد على حماية المنظمة دون حاجة لأى حماية أخرى وخاصة الدولة التى ينتمى اليها ، والا كان فى ذلك قضاء على استقلاله .

٤٧٢ - ويتمتع الموظفون الدوليون بالحق فى تشكيل هيئات تتولى الدفاع عن مصالحهم ، كالجمعيات أو النقابات ، ويعرف الواقع الدولى عددا من النقابات الخاصة بموظفى بعض المنظمات الدولية .

وفوق هذا وذاك يتمتع الموظف الدولى بحماية ادارية وقضائية . أما الحماية الادارية فتتمثل فى حق الموظف فى التظلم الادارى أمام الأمين العام أو اللجان المتصلة بذلك ، وأما الحماية الادارية فقد تحققها له المحاكم الادارية الدولية .

المحاكم الادارية الدولية :

٤٧٣ - لما كان النزاع بين الموظف الدولى من جهة ، وبين المنظمة التى تعمل بها من جهة أخرى أمر متصور ، ولما كان من المستحيل على الموظف الدولى أن يلجأ الى المحاكم الوطنية لبلد المقر أو لأى بلد آخر ، نظرا لما تتمتع به المنظمات الدولية من حصانات قضائية فى مواجهة هذه المحاكم . فقد اتجهت بعض المنظمات الدولية وفى مقدمتها هيئة الأمم المتحدة الى انشاء محاكم ادارية داخل اطارها ، تختص بالنظر فى الدعاوى التى قد يرفعها موظفوها مستهدفين الغاء ما قد يصدره الأمين العام فى شأنها من قرارات غير مشروعة ، أو تعويضهم عن الأضرار التى تصيبهم نتيجة صدور مثل تلك القرارات .

٤٧٤ - وقد انتهت محكمة العدل الدولية فى فتواها الصادرة فى ١٣ يوليو ١٩٥٤ حول آثار أحكام التعويض الصادرة من المحكمة الادارية للأمم المتحدة ، الى التسليم بالرأى القائل بأن لأحكام المحاكم الادارية الدولية قوة الشئ المقضى به فى مواجهة المنظمة الدولية التى يتبعها الموظف الدولى ، وهو ما يؤدى الى أن المنظمة لا تستطيع التحلل من تنفيذها بأى حال من الأحوال .

---

(١) شغل الأستاذ الدكتور حامد سلطان منصب قاضى بالمحكمة الادارية للأمم المتحدة لمدة عام (١٩٥٩) ويشغل الأستاذ الدكتور أحمد كمال أبو المجد حاليا ذات المنصب .

المبحث الثالث

ميزانية المنظمة الدولية

٤٧٥ - المال عصب كل نشاط ، ومن هنا وجب العمل على توفير القدر اللازم من الأموال للمنظمة لكى تتمكن من تأدية المهام والأعباء التى يفرضها سعيها نحو تحقيق الأهداف والغايات التى نيطت بها بموجب ميثاقها .

وتنطوى ميزانية المنظمة الدولية على بيان لموارد المنظمة ونفقاتها ، وتعد بمثابة محاولة للتوفيق بين هذين البابين .

وميزانية المنظمة الدولية تخضع بصفة عامة للقواعد التى تحكم وتنظم الميزانية بصفة عامة .

(١) الموارد المالية للمنظمة الدولية :

٤٧٦ - تعد الحصص التى تساهم بها الدول الأعضاء فى ميزانية كل منظمة ، هى المصدر الأساسى لتمويل المنظمة ، وهم يلتزمون بدفع تلك الحصص عادة بموجب نصوص الميثاق المنشئ للمنظمة . على أن مشكلة تحديد القدر الذى تساهم به كل دولة يثير كثيرا من الصعوبات ، فضلا عن المشاكل التى تنجم عن تأخر بعض الدول عن سداد الحصص المقررة عليها . ففيما يتعلق بتحديد نصيب كل دولة ، فان من غير المتصور أن تسهم كل الدول الأعضاء - مع ما بينهما من تفارت فى القدرة الاقتصادية - بنفس النسبة ، بحيث تدفع كل منها قدرا مساويا لما يدفعه باقى الأعضاء . وتأخذ الأمم المتحدة والمنظمات المرتبطة بها بمعيار المقدرة على الدفع ، وهو معيار مركب يقوم أساسا على المقارنة بين الدخول القومية المختلفة للدول الأعضاء مع مراعاة متوسط دخل الفرد وحصيلة الدولة من العملات الصعبة ، وما قد تتعرض له بعض الدول من أزمات اقتصادية فى بعض الفترات .

٤٧٧ - ويثير تخلف بعض الدول الأعضاء عن سداد الحصص المقررة كثيرا من المشاكل والصعوبات ، وقد حدا ذلك بواضعى مواثيق المنظمات الدولية الى وضع نصوص خاصة ، لمواجهة الوضع الذى ينشأ عن تخلف بعض الدول الأعضاء عن الوفاء بالتزاماتهم المالية نحو المنظمة ، وتنظم الجزاءات التى يمكن توقيعها على الدول الأعضاء فى مثل تلك الأحوال ، والأجهزة التى تختص بتوقيع هذه الجزاءات . ومن أ مثلة هذه النصوص ، نص المادة ١٩ من ميثاق الأمم المتحدة الذى جاء به « لا يكون لعضو الأمم المتحدة الذى يتأخر عن تسديد اشتراكاته المالية فى الهيئة حق التصويت فى الجمعية

العامة اذا كان المتأخر عليه مساويا لقيمة الاشتراكات المستحقة عليه فى السنتين الكاملتين السابقتين أو زائدا عنهما . وللجمعية العامة مع ذلك أن تسمح لهذا العضو بالتصويت اذا اقتنعت بأن عدم الدفع ناشئ عن أسباب لا قبل للعضو بها » .

٤٧٨ - وتحرص المنظمات الدولية عادة على وضع حد أعلى لمساهمة الدول الأعضاء فى مالية المنظمات ، ذلك أن تجاوز دولة معينة لحد معين ، قد يؤدى الى اكساب تلك الدولة نفوذا كبيرا وقد يؤدى من الناحية الواقعية الى جعل المنظمة تحت رحمة تلك الدولة ، ولعل ذلك كان هو السبب الكامن وراء قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة فى ١٨ نوفمبر ١٩٤٨ بعدم جواز زيادة مساهمة أى من الدول الأعضاء على ثلثى مجموع ما يدفعه كافة أعضاء المنظمة .

وتجدر الاشارة الى أن مساهمة الولايات المتحدة فى ميزانية الأمم المتحدة يمكن أن تصل الى نصف مجموع اشتراكات أعضاء الأمم المتحدة مجتمعين تقريبا . وذلك طبقا لمعيار المقدرة على الدفع الذى سبقت الاشارة اليه .

٤٧٩ - واذا كانت الحصص المالية التى تلتزم الدول بدفعها الى المنظمة الدولية ، تعد بمثابة المصدر الرئيسى لمواردها ، فثمة موارد مالية أخرى تسهم فى تحقيق التوازن المالى للمنظمة الدولية ، فقد تمارس بعض المنظمات أنشطة ثقافية أو علمية أو اقتصادية قد تعود عليها بقدر من الربح .

ومن النادر أن تساهم الضرائب فى ميزانية المنظمات الدولية فليس للمنظمات الدولية سلطة مباشرة على الأفراد الذين ينتمون الى الدول الأعضاء . ولا يمكن تصور ذلك الا بالنسبة للمنظمات الدولية التى يطلق عليها منظمات «supranationles» كما هو الحال فى منظمات الوحدة الاقتصادية الأوربية والتى تبلورت فى الاتحاد الأوربى .

وقد تلجأ المنظمة الى الاقتراض لمواجهة نقص فى ميزانيتها ، أو لتمويل نفقات غير عادية . وهو ما حدث عندما تدخلت الأمم المتحدة فى أزمة الكونغو .

(٢) نفقات المنظمة :

٤٨٠ - ينصرف تعبير نفقات المنظمة الى كل ما تقوم المنظمة باجرائه من انفاق يتصل بممارستها لنشاطها . فيشمل النفقات الادارية ، وفى المرحلة الأولى لظهور المنظمات الدولية ، عندما كانت تأخذ شكل المكاتب الدولية ، كانت الدولة الأعضاء تعهد الى دولة المقر بالمسائل الادارية وتحمل نفقات المنظمة ، ثم تقوم تلك الدولة بتحصيل ما أنفقته من مبالغ من الأعضاء مباشرة ، ومن الواضح أن ذلك كان يعنى عدم تحقيق الاستقلال المالى للمنظمة ، فضلا عن أنه كان انعكاسا لبساطة المتطلبات المالية

والادارية للمنظمات الدولية ، فى تلك المرحلة الأولية من مراحل تطورها ، وهو الأمر الذى لم يعد له مبرر فى ظل الأوضاع المعاصرة للتنظيم الدولى .

وتشمل النفقات الادارية مرتبات الموظفين والعاملين بالمنظمة بصفة عامة ، ومكافآتهم ، وسائر النفقات العادية لمباشرة نشاط الأجهزة المختلفة للمنظمة ، الى جانب نفقات الانشاء والتأثيث والصيانة .

٤٨١ - وهناك جانب من نفقات المنظمة الدولية قد يأخذ شكل خدمات مقابل أجر واستثمارات ، أو قروض وهو ما قد يضفى على المنظمة ثوب المشروع الاقتصادى فتسترد نفقاتها مضافا اليها ما جنته من ربح يعد بمثابة الايراد ، وقد تقوم المنظمة بتقديم ، خدماتها مجانا أو تقديم مساعدات الى بعض الدول الأعضاء ، وهنا يكون هذا الانفاق من جانب المنظمة بمثابة اعادة توزيع للثروة على النطاق الدولى .

(٣) الميزانية :

٤٨٢ - تخضع ميزانية المنظمة الدولية بوصفها موازنة بين الأصول أى الايرادات والخصوم أى النفقات ، للقواعد الفنية التى تحكم ميزانيات الدول بصفة عامة ، وتخضع ميزانية المنظمة الدولية ، لنظام المحاسبة الذى يقوم على أساس الوثائق التى تثبت حركة أصول وخصوم المنظمة الدولية . والقواعد العامة تقضى أن تكون ميزانية المنظمة الدولية سنوية ، وهو ما تجرى عليه غالبية المنظمات الدولية ، ولكن ليس هناك ما يمنع أن تكون الميزانية لمدة تجاوز السنة ، فميزانية كل من منظمة الأغذية والزراعة ، واليونسكو تعد لمدة سنتين ، كما أن ميزانية منظمة الأرصاد الجوية العالمية تعد لمدة أربع سنوات.

ويختص الأمين العام للمنظمة عادة باعداد مشروع الميزانية ، اما اقرارها والتصديق عليها فهو أمر يختص به فى أغلب الأحوال ، الجهاز الرئيسى للمنظمة .

٤٨٣ - ويجرى العمل بصفة عامة على أن يجرى تقدير نفقات وايرادات المنظمة بعملة دولة المقر ، فقد كان الفرنك السويسرى هو الوحدة النقدية التى يتم بها اعداد ميزانية عصبة الأمم ، كما أن الدولار الأمريكى هو الوحدة النقدية التى يتم بها تقدير ميزانية الأمم المتحدة .

« تم الجزء الأول بحمد الله »

الجزء الثـــانى

المحور الرئيسى للتنظيم الدولى المعاصر
« الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة »

تمهيد :

٤٨٤ - عرضنا فى الجزء الأول من هذا المؤلف للنظرية العامة لقانون التنظيم الدولى ، مبرزين الوضع الخاص لذلك القانون ، كفرع رئيسى من فروع القانون الدولى العام ، فى ضوء التطور الهام الذى طرأ على القانون الدولى العام ، فانتقل به من قانون لحكم مجتمع الدول ، الى قانون يحكم المجتمع الدولى . وانتهينا الي القول بأن عالم اليوم قد أصبح يشكل مجتمعا حقيقيا بالمفهوم الانسانى ، نتيجة لعوامل متعددة من أبرزها تلك الثورة الهائلة في وسائل النقل وأدوات الاتصال . وذلك التقدم العلمى والفنى الهائل ، الذى أدي إلى زيادة الاحساس بوحدة المجتمع وتقارب أجزائه ، وذلك على الرغم من كل ما يقوم فيه من خلافات مذهبية وما يعرفه من صراعات بالقوة المسلحة .

٤٨٥ - واذا كان المجتمع الدولى المعاصر قد شهد مولد العديد من الهيئات الدولية للعمل من أجل تحقيق غاياته ، واشباع بعض الحاجات العامة التى تقوم فى اطاره ، شأنه فى ذلك شأن أى مجتمع من المجتمعات فان للأمم المتحدة وللوكالات المتخصصة المرتبطة بها وضع خاص متميز بين هذه الهيئات الدولية . ذلك أن قيام الأمم المتحدة فى أعقاب الحرب العالمية الثانية ، كان فى ذاته ايذانا ببدء مرحلة جديدة من مراحل العلاقات الدولية ، برز فيها الاحساس بفكرة المجتمع الدولى ، وتبلور الى أبعد الحدود ، وعبر ميثاقها عن الامل الوطيد فى عالم جديد يسوده السلام ، وتنصرف فيه الجهود من أجل تحقيق الرفاهية لصالح جميع الشعوب . ومن هنا مثلت الأمم المتحدة ذروة التطور فى مجال التنظيم الدولى ، وأقامت نوعا متكاملا من التنظيم الدولى ، الذى امتد ليشمل المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والانسانية بوجه عام ، الى جانب المسائل السياسية ، وبصفة خاصة تلك المتعلقة بالمحافظة على السلم والامن الدوليين .

وقد تحقق للأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة الطابع العالمى ، لأنها جمعت تحت لوائها الغالبية العظمى من دول العالم ، ولم يبق خارج اطارها الا عدد جد قليل من الدول ، التى حالت ظروف خاصة بينها وبين الانضواء تحت مظلة الأمم المتحدة ، ولم يحل ذلك دون محاولة بعض تلك الدول الانضمام الى الوكالات المتخصصة ، أو الاستفادة من الخدمات التى تؤديها بعض الفروع الرئيسية لهيئة الأمم المتحدة ، وحسبنا أن نشير هنا إلى أن سويسرا رغم عدم انضمامها الى هيئة الأمم المتحدة ، فانها قد حرصت على أن تكون طرفا فى النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية .

٤٨٦ - لقد أبرزت السنوات التى انصرمت منذ قيام الأمم المتحدة وحتى الآن ، الدور الهام الذى تضطلع به تلك الهيئة ووكالاتها المتخصصة فى خدمة المجتمع الدولى . وبات من المستطاع النظر اليها بوصفها تجسيدا للبنيان التنظيمى للمجتمع الدولى المعاصر ، أو نواة أساسية لذلك البنيان

على الأقل ، وذلك على الرغم من كل ما نسب الى نظام الأمم المتحدة من سلبيات ، وخاصة فى مجال حفظ السلم والأمن الدوليين ، فلا شك أن الايجابيات التى حققها فى مجالات التعاون الدولى فى المجالات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والانسانية بوجه عام ابان فترة الحرب الباردة التى امتدت منذ الفترة التالية لانشاء هيئة الأمم المتحدة وحتى عام ١٩٩٠ ، والدور النشط والأساسى الذى أصبحت الأمم المتحدة تقوم به فى ظل ما يعرف الآن بالنظام الدولى الجديد New world order ، قد فتح الباب للعودة الى الصورة التى رسمها الميثاق فى عام ١٩٤٥ لدور الأمم المتحدة ، كعصب للهيكل التنظيمى للمجتمع الدولى المعاصر ، وذلك على الرغم من المآخذ العديدة التى تشوب عمل الأمم المتحدة منذ إنفراد الولايات المتحدة بوصف القوة العظمى الوحيدة ، ومحاولتها لفرض وجهات نظرها وخاصة فى مجلس الأمن .

٤٨٧ - ويميل الفقه العربى بوجه خاص الى الفصل بين دراسة الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة ، حيث تجرى - غالبا - دراسة هيئة الأمم المتحدة بأجهزتها الرئيسية على استقلال عن الدراسة التى تخصص للمنظمات الدولية المتخصصة ، وهو أمر نخرج عليه فى هذا المؤلف ، ايمانا بأن الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة (التى يطلق عليها أسرة الأمم المتحدة أو نظام الأمم المتحدة) تشكل فى مجموعها نسيجا متكاملا ومتميزا ، يتعين أن تجرى معالجته معالجة مترابطة ، وأن تلقى عليه اطلالة شاملة ، يمكن أن تعين على فهم الكثير من دقائق هذا النظام ، والتعرف على ملامحه الحقيقية ، فى محاولة تقديم دراسة قانونية تحليلية لهيئة الأمم المتحدة ، ووكالاتها المتخصصة . التى تشكل فى تقديرنا المحور الرئيسى للتنظيم الدولى المعاصر فى مفهومنا الذى سبق أن المعنا إليه .

٤٨٨ - وانطلاقا من هذا الادراك الواضح فاننا نقسم هذا الجزء الى ثلاثة أبواب . نخصص الأول منها للنشأة والأهداف ، حيث نعرض فيه للظروف التى نشأت فيها هيئة الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة ، وللأهداف التى تسعى من أجل تحقيقها ، وللمبادىء التى تلتزم بها فى سعيها من أجل تحقق تلك الأهدف . ثم نخصص الثانى للبنيان نجعله وقفا عل دراسة بنيان هيئة الأمم المتحدة ، والوكالات المتخصصة المرتبطة بها . ثم نستعرض فى الباب الثالث والأخير السلطات التى تمارسها الهيئة ووكالاتها ، وهو الأمر الذى يقودنا الى تقدير هذه السلطات ، وتأثيرها على مدى فعالية نظام الأمم المتحدة ، فى ظل النظام الدولى الذى نشأ مع الأمم المتحدة فى عام ١٩٤٥ ، وما قام فى ظله من حرب باردة ، وفى ظل ما يعرف الآن بالنظام الدولى الجديد .

الباب الاول

النشأة والأهداف

تمهيد :

٤٨٩ - اندلعت الحرب العالمية الثانية ، وغرق العالم فى خضم من الأهوال والفظائع التى لم يشهد لها مثيلا من قبل . وكشفت تلك الحرب الدامية الضروس ، عن قصور وفشل تجربة عصبة الأمم . وتطلع العالم بالرجاء الى عهد جديد يسوده السلام ، ويتحقق فيه التعاون بين سائر الدول والشعوب من أجل خير وسلام البشرية جمعاء ، بدلا من تلك الحروب الدامية التى أصبحت مع تقدم وسائل وفنون القتال ، كفيلة بأن تلقى بالبشرية فى هاوية الفناء الشامل . وارتفعت أصوات قوية تدعو الى محاولة تجنب مثل تلك الكارثة فى المستقبل ، وتعددت الاتجاهات بين أولئك الذين تصوروا بأن من المستطاع احياء عصبة الأمم ، ودفعها دفعة جديدة . وبين أولئك الذين نظروا بعين الشك والريبة الى عصبة الأمم ، ومن ثم فقد تطلعوا الى انشاء منظمة دولية جديدة ، تعمل على صيانة السلم والأمن الدوليين ، واشاعة التقدم والرخاء فى أرجاء عالم ما بعد الحرب ، ونشطت الجهود عندما لاحت بوادر نصر الحلفاء ، وبدأ الإعداد لتأسيسها ، وما أن أوشكت الحرب على الانتهاء ، حتى كانت الأصول العامة والأسس التى تقوم عليها المنظمة الجديدة قد أصبحت متبلورة على نحو كاف . وسرعان ما اتفقت الدول على الاجتماع لوضع ميثاق الأمم المتحدة والتوقيع عليه فى سان فرانسيسكو فى ٢٦ يونيو ١٩٤٥ ، والذى أصبح نافذا بعد التصديق عليه فى ٢٤ أكتوبر ١٩٤٥ .

٤٩٠ - وفى الوقت ذاته الذى تم فيه الاعداد لانشاء هيئة الأمم المتحدة ، كانت الجهود تجرى لاعادة تنظيم بعض الوكالات المتخصصة ، التى كانت قائمة من قبل ، مثل منظمة العمل الدولية ، أو انشاء وكالات جديدة للعمل فى ميادين التعاون الاقتصادى والاجتماعى والثقافى والإنسانى بوجه عام . وقد تتابع انشاء هذه الوكالات تدريجيا ، فى الإطار الذى رسمه ميثاق الأمم المتحدة ، ولتعمل بالتنسيق مع هيئة الأمم المتحدة ، فى حدود الضوابط التى وضعها الميثاق فى هذا الصدد .

بيد أن هذا البنيان الذى تمثله هيئة الأمم المتحدة ، والوكالات المتخصصة المرتبطة بها لم ينشأ من فراغ ، فلقد سبقه الى الوجود تجربة عصبة الأمم ، التى كانت تمثل فى عصرها محوراً رئيسيا للتنظيم الدولى ، ثم عصفت بها رياح الفشل والحرب ، فألقت بها الى زوايا النسيان . ومن هنا فان من المتعين أن توضع هذه التجربة فى الاعتبار عند دراسة نشأة الأمم المتحدة

ووكالاتها المتخصصة ، فلقد مهدت تجربة الماضى لحاضر اليوم ، والصلة بينها قائمة لا مجال لإغفالها أو تناسيها .

تقسيم :

٤٩١ - ونقسم هذا الباب الأول الى فصول ثلاثة نخصص الأول منها لدراسة تأسيس الأمم المتحدة والثانى لدراسة تأسيس الوكالات المتخصصة المرتبطة بها ، ونجعل الفصل الثالث وقفا على دراسة الأهداف التى تسعى هيئة الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة الى تحقيقها ، والمبادىء التى تلتزم بها فى سعيها من أجل تحقيق تلك الأهداف .

الفصل الأول

تأسيس الأمم المتحدة

تمهيد وتقسيم :

٤٩٢ - أشرنا الى أن الأمم المتحدة لم تنشأ من فراغ ، وأن تجربة دولية هامة فى مجال التنظيم الدولى قد سبقتها الى الوجود ، هى تجربة عصبة الأمم . وعلى الرغم من كل ما أحاط تلك التجربة من مساوىء وسلبيات فانها قد مهدت لقيام الأمم المتحدة بشكل أو بآخر . ومن هنا فإنه لا يمكن تجاهل عصبة الأمم فى أى دراسة تخصص لنشأة وتأسيس هيئة الأمم المتحدة . ومن ناحية أخرى فإنه يمكن التمييز فى الجهود الى استهدفت اقامة كيان الأمم المتحدة ، بين مرحلة المقدمات التى أدت الى اقامتها ، وبين مرحلة التحضير المباشر لوضع الميثاق ، وهو الأمر الذى يدعونا الى تقسيم هذا الفصل الى مباحث ثلاثة نخصص أولها لعصبة الأمم ، ونعرض فى الثانى لمقدمات الأمم المتحدة ونخصص المبحث الثالث والأخير لوضع ميثاق الأمم المتحدة .

المبحث الأول

عصبة الأمم

٤٩٣ - يمكن تتبع الأصول المباشرة لعصبة الأمم فى المشروعات الفردية ، والحكومية ، التي ظهرت خلال الحرب العالمية الأولى (١٩١٤ - ١٩١٨) ، وخاصة في الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا ، وفى المفاوضات التى أجريت فى باريس كجزء من العمليات الديبلوماسية التى إستهدفت إنهاء الحروب ، ونشطت محاولات وضع تصور جديد لتنظيم دولى شامل خلال سنوات الحرب ، من جانب جمعيات تتألف من بعض الشخصيات البارزة [١] ولم يتخلف رجال الحكم عن دفع هذا التيار الجديد دفعات قوية ، فقد أثرت جهود اللورد روبرت سيسل فى هذا الصدد فى مجلس الوزراء البريطانى ، وتم تشكيل لجنة لوضع مقترحات محددة حول اقامة منظمة دولية عقب الحرب . وشكلت الحكومة الفرنسية لجنة مشابهة . وأيد الرئيس الأمريكى ويلسون فكرة عصبة الأمم دون تحفظ ، فأعلن فى بيانه الذى ألقاه فى ٢١ ابريل ١٩١٧ ، والذى طالب فيه الكونجرس الاذن له باعلان الحرب

---

(١) كأعضاء عصبة دعم السلام فى الولايات المتحدة الأمريكية ، وجمعية الأمم فى بريطانيا. أنظر فى هذا المعنى أ.ل كلود - النظام الدولى والسلام العالمى - المرجع السابق الاشارة اليه ص ٧٤ .

بصفة رسمية ضد ألمانيا ، أن الهدف من اشتراك الولايات المتحدة فى الحرب هو تحقيق السلام والأمن للأمم كافة ، ثم أعلن الإلتزام باقامة « رابطة عامة من الأمم »[١] .

٤٩٤ – وقد تمت الصياغة الفعلية لعهد عصبة الأمم بواسطة لجنة عمل خاصة انبثقت عن مؤتمر السلام في باريس ، وبدأت اجتماعاتها فى يناير ١٩١٩ [٢]، وتم اقرار العهد فى الإجتماع العام لمؤتمر السلام الذى عقد فى ٢٨ ابريل سنة ١٩١٩ وأصبح جزءاً لا يتجزأ من معاهدة فرساى ، ودخل دور التنفيذ بصفة رسمية فى ١٠ يناير ١٩٢٠ .

عبرت ديباجة العهد عن آفاق ذلك التنظيم الدولى الوليد عندما قررت : « ان الأطراف المتعاقدة السامية ، رغبة فى الدفع قدما بالتعاون الدولى وتحقيق السلام والأمن الدولى بقبول التزامات بعدم الالتجاء للحرب ، بإشتراع علاقات علنية وعادلة وشريفة بين الأمم ، بالارساء الراسخ لتفهم القانون الدولي بوصفه قاعدة السلوك المتبعة فى الوقت الحاضر بين الحكومات ، وبالمحافظة على العدل وباحترام الالتزامات التعاهدية احتراما تاما فى معاملات الشعوب المنضمة الواحد بالآخر » .

اولاً : اهدف العصبة :

٤٩٥ – واذا كانت النظرة الفاحصة لنصوص عهد عصبة الأمم تكشف عن تسليم واضعيه بالمبادىء الأساسية التى كانت تحكم الحياة الدولية من قبل وخاصة التسليم بالدولة المستقلة ذات السيادة على اعتبار أنها الوحدة الأساسية فى المجتمع الدولى ، والوضع المتميز للدول العظمى بإعتبارها صاحبة الكلمة العليا ، فان تجربة عصبة الأمم كانت تنطوى بلاشك على بعض التعديلات والصيغ الجديدة فى اسلوب التنظيم الدولى ، على نحو يمكن معه القول بأن التجربة وان لم يقصد بها ادخال تغييرات جوهرية على أصول النظام الدولى الراسخة ، فإنها قد انطلقت من نقطة بداية قوامها أن أهداف السلام والأمن يمكن تحقيقها بالتعاون الايجابى بين الدول ذات السيادة . وبعبارة أخري التضامن فى مواجهة العدوان على المستوى العالمى ، بدلا من صور وأشكال التضامن المحدود بين مجموعات من الدول .

---

(١) فى هذا المعنى المرجع السابق ص ٧٤ ، ٧٥ .

(٢) وقد تألفت هذه اللجنة من ممثلين للدول الخمس الكبرى : بريطانيا ، فرنسا ، الولايات المتحدة الأمريكية ، ايطاليا ، اليابان . ومن ممثلين للدول الصغرى ، كان عددهم فى بداية الأمر خمسة ثم زيد الى تسعة . وقد رأس الرئيس ويلسون اجتماعات اللجنة ، وسيطرت الدول الكبرى على مناقشاتها سيطرة تامة . وقد غلب الطابع الانجلو – أمريكى على صياغة العهد ، ذلك أن مشروع هيرست – ميلر Hurst- Miller الذى كان مزيجا من المشروعات البريطانية – الأمريكية ، كان الوثيقة التى اتخذت أساسا للمنافشة .
انظر فى ذلك المرجع السابق ص ٧٥ .

ويمكن القول بصفة عامة أن أهداف العصبة كانت تتحصل بصفة أساسية فى (١) العمل على استتباب السلم والأمن الدوليين ومنع الحروب (٢) انماء التعاون الدولى .

١ - العمل على استتباب السلم والأمن الدوليين :

٤٩٦ - واذا كان العمل على استتباب السلم والأمن الدوليين ومنع الحرب فى مقدمة الأهدف التى كانت عصبة الأمم تسعى إلى تحقيقها ، فان نصوص العهد قد انطوت على بعض الوسائل التى تكفل تحقيق هذا الهدف من أهمها :

(أ) تخفيض التسلح(١) .

(ب) الضمان المتبادل فقد نصت المادة العاشرة من العهد على أن يتعهد أعضاء العصبة باحترام وصيانة أراضى كل الدول الأعضاء واستقلالها السياسى ، ضد كافة الاعتداءات الخارجية ، وفى حالة وقوع أى اعتداء من هذا القبيل ، أو أى تهديد أو خطر باعتداء ، فان للمجلس أن يتخذ ما يراه من الوسائل كفيلا بتنفيذ هذا الالتزام » .

وعلى الرغم من الأهمية الكبيرة لهذا المبدأ ، فإنه بقى نظريا ، وعندما وقع اعتداء ايطاليا علي الحبشة ، وكلتاهما من أعضاء العصبة ، لم يتمكن المجلس من تقرير الوسيلة المناسبة لدفع هذا الإعتداء أو وقفه .

---

(١) فقد جاء بالمادة الثامنة من عهد عصبة الأمم :

١ - يقر أعضاء العصبة بأن حفظ السلام يتطلب تخفيض الأسلحة الوطنية الي أقل مستوى يتفق مع الأمن القومى والتنفيذ الجبري للالتزامات الدولية عن طريق القيام بعمل مشترك .

٢ - يقوم المجلس ، مع أخذه بعين الاعتبار الموقع الجغرافى والظروف الخاصة بكل دولة ، باعداد المشروعات الخاصة بهذا التخفيض لكى تقوم الحكومات بالنظر فيها والقيام بما يلزم من عمل .

٣ - يجوز اعادة النظر فى هذه المشروعات وتعديلها مرة علي الأقل كل عشر سنوات .

٤ - لا يجوز تجاوز نسب الأسلحة التى حددت وفقا للمشروعات التى اقرتها الحكومات ، الا بموافقة المجلس .

٥ - يوافق اعضاء العصبة على أن صنع الذخائر وادوات الحرب بواسطة الشركات الخاصة يثير اعتراضات شديدة ، ويقوم المجلس ببحث الوسائل الكفيلة بالقضاء على الشرور التى تصاحب هذه الصناعة ، مع الأخذ بعين الإعتبار بمطالب أعضاء العصبة الذين ليسوا فى وضع يسمح لهم بصنع الذخائر وادوات الحرب الضرورية لسلامتهم .

٦ - يتعهد أعضاء العصبة بتبادل البيانات الكاملة والصريحة عن نسبة اسلحتهم ، وبرامجهم الحربية ، والبحرية والجوية وحالة صناعاتهم القابلة للتحويل للأغراض الحربية » .

(ج) فرض عهد العصبة على الدول الأعضاء أن تعرض كل نزاع يقوم بينها - ويخشى أن يتطور إلى نزاع مسلح - على التحكيم أو القضاء الدولى أو مجلس العصبة ، وحظر عليها الإلتجاء الى الحرب قبل استيفاء هذه الوسائل[١] .

(د) علانية المعاهدات واعادة النظر فيها : حيث حرص واضعو العهد على ابراز أهمية المعاهدات الدولية بوصفها أداة تسهم فى المحافظة على السلم الدولى ، وتضمن العهد بعض الأحكام التى تكفل استبعاد خطر تحول المعاهدت الدولية في بعض الأحوال إلى أحد أسباب التوتر الدولى[٢].

٢ - انماء التعاون الدولى :

٤٩٧ - استهدفت عصبة الأمم العمل على تحقيق وتدعيم التعاون الدولى فى شتى المجالات، وهو الأمر الذى بدا واضحا فى ديباجة العهد وفى نصوصه المختلفة ، وقد عبرت المادة ٢٣ من العهد بصفة خاصة عن اهتمام العصبة بالتعاون الدولى فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنسانية بوجه عام ، بنصها على أنه « مع مراعاة ووفقاً لأحكام الاتفاقية الدولية المعقودة حاليا أو التى سيتفق عليها فيما بعد ، يتعهد أعضاء العصبة :

---

(١) أنظر ما تقدم بالجزء الأول من هذا المؤلف (النظرية العامة) .

(٢) فقد جاء بالمادة ١٨ من عهد العصبة « كل معاهدة أو تعهد دولى يعقده بعدئذ عضو في العصبة يبادر الى تسجيله لدى الأمانة التى تقوم بنشره فى اسرع وقت ممكن ، ولا تعد اية معاهدة أو تعهد دولى ملزما قبل تسجيله على هذ النحو .

وانطوى نص المادة ١٩ من العهد على مبدأ وجوب اعادة النظر فى المعاهدات اذ ما اصبحت غير ملائمة لتطور الظروف الدولية ، أو كان من شأن إستمرارها تعريض السلم الدولى للخطر فنصت المادة « يجوز للجمعية من حين لآخر ان تشير على أعضاء العصبة بإعادة النظر فى المعاهدات التى أصبحت غير قابلة للتطبيق والنظر فى الظروف الدولية التى من شأن إستمرارها تعريض السلام العالمى للخطر » .

ثم سجلت المادة ٢٠ اقرار الدول اعضاء العصبة بأن العهد يلغى المعاهدات أو الإتفاقات التى تتنافي أحكامها مع احكامة بعدم الاقدام على ابرام مثل تلك المعاهدات فى المستقبل ، حيث جاء بها « ١ - يوافق اعضاء العصبة فرادى على قبول هذا التعهد يترتب عليه الغاء الالتزامات والتفاهمات القائمة بينهم والتى تتعارض مع احكامه ، ، ويتعهدون بصفة رسمية بعدم الدخول فى اية تعهدات تتعارض مع احكامه .

٢ - فى حالة ما اذا كان عضو فى العصبة ، قد تعهد قبل أن يصبح عضوا فى العصبة ، بالتزامات تتعارض مع احكام هذا العهد ، فان من واجب هذا العضو أن يتخذ التدابير الضرورية لضمان ابراء ذمته من هذه الالتزامات » .

(أ) بالسعى الى توفير وضمان ظروف للعمل عادلة وإنسانية للرجال والنساء والأطفال ، فى بلادهم وفى جميع البلاد التى تمتد اليها علاقاتهم التجارية والصناعية سواء ، وتحقيقاً لهذا الغرض يتعهدون بالعمل على انشاء المنظمات الدولية اللازمة ودعمها .

(ب) بالعمل على توفير المعاملة للسكان الوطنيين للأقاليم المشمولة برقابتهم .

(جـ) بأن يعهدوا الى العصبة بالإشراف العام على تنفيذ الاتفاقيات الخاصة بتحريم الإتجار فى النساء والأطفال ، الأتجار بالمخدرات وغيرها من العقاقير الخطرة .

(د) بأن يعهدوا الى العصبة بالاشراف العام على بالإتجار بالأسلحة والذخائر مع الدول التى يتعين ايجاد رقابة فيها على هذه التجارة تحقيقاً للصالح المشترك .

(هـ) العمل على استراع الأحكام التى من شأنها توفير وضمان حرية المواصلات والترانزيت والمعاملة على قدم المساواة لتجارة جميع أعضاء العصبة ، ويتعين فى هذا المضمار الأخذ بعين الاعتبار بالضرورات الخاصة بالمناطق التى حاق بها التدمير خلال حرب ١٩١٤ - ١٩١٨ .

(و) السعى إلى إتخاذ الخطوات اللازمة فى المسائل ذات الأهمية الدولية لمنع الأمراض ورقابتها » .

وقد أصابت العصبة شيئاً من التوفيق فى هذا الميدان ، وأبدت إهتماماً كبيراً بالشئون الإقتصادية الدولية ، وتولت الدعوة إلى عقد عدة مؤتمرات دولية ، وعملت على تشجيع البحوث الاقتصادية ، وسعت إلى التقريب بين النظم الجمركية ، وأبدت إهتماماً كبيراً فى ميدان العمل على تحقيق التعاون الدولى من أجل مكافحة الأمراض والأوبئة ، واهتمت بالمسائل الاجتماعية والثقافية والإنسانية بوجه عام . فبذلت الجهود من أجل تحسين حالة العمال وتنظيم ساعات العمل ، كما عملت على منع الاتجار بالرقيق وبالنساء والأطفال ، والقضاء على المخدرات وتجارتها . كما بذلت جهوداً استهدفت تنشيط التعاون الثقافى بين الدول المختلفة ، فمهدت لعقد عدد من المؤتمرات العلمية والثقافية .

٤٩٨ - وقد أدى اهتمام العصبة بهذه المسائل والعمل على توثيق التعاون الدولى بشأنها إلى أن تقوم العصبة وفقاً لنص المادة ٢٤ من العهد[١] ، بالاشراف على المنظمات المتخصصة ، والمكاتب الدولية العاملة فى هذه الميادين ، والتى كانت قائمة من قبل ، أو التى أنشئت

(١) والتى نصت : ١ - يوضع تحت اشراف العصبة كافة المكاتب الدولية التى سبق انشاؤها بمقتضى معاهدات عامة وذلك بشرط موافقة اطراف هذه المعاهدت . كما يوضع تحت اشراف العصبة جميع المكاتب الدولية واللجان التى تنشأ منذ الآن لتنظيم المسائل ذات المصلحة الدولية .

فى وقت معاصر لوقت إنشاء العصبة ، مثل منظمة العمل الدولية أو التى أنشئت بعد قيام العصبة[١] .

ثانياً : العضـوية فى العصبة :

٤٩٩ - أقام عهد العصبة تفرقة - بموجب نص المادة الأول منه - بن العضوية الأصلية والعضوية بالانضمام ، فالأعضاء المؤسسون هى الدول التى قام مندوبوها بالتوقيع على العهد ، والتى ورد بيانها فى ملحق عهد العصبة ، فقد جاء بالمادة الأولى فى فقرتها الأولى أن « ١ - الأعضاء الأصليون لعصبة الأمم هم الموقعون المذكورة أسماؤهم فى ملحق هذا العهد ، وكذلك الدول الأخرى المذكورة أسماؤها فى الملحق ، والتى ستنضم دون أى تحفظ على هذا العهد . يتم هذا الانضمام بترخيص يودع لدى السكرتارية خلال شهرين من دخول العهد فى دور النفاذ . ويرسل إخطار بهذا الى كل الدول الأخرى الأعضاء فى العصبة » .

وبلغ عدد الأعضاء الأصليين ٣٧ دولة ، وقد رفضت الصين التوقيع على العهد فى نهاية الأمر ورفض الكونجرس فى الولايات المتحدة التصديق على العهد .

وأشارت الفقرة الثانية من المادة الأول من العهد الى العضوية بالانضمام بنصها على أن « ٢ - يجوز لأى دولة أو دومنيون أو مستعمرة تتمتع بالحكم الذاتى الكامل لم يذكر اسمها فى الملحق أن تصبح عضوا فى العصبة اذا وافق على قبولها ثلثا الجمعية ، بشرط أن تقدم ضمانات فعالة بنيتها الصادقة فى مراعاة التزاماتها الدولية ، وأن تقبل النظم التى قد تضعها العصبة بشأن القوات والأسلحة الحربية ، والبحرية والجوية » .

يلاحظ هنا أن العصبة قد فتحت باب الإنضمام الى عضويتها أمام الأقاليم التى لاترقى الى وصف الدولة بالمعنى المفهوم فى القانون الدولى .

=

٢ - فى جميع المسائل ذات المصلحة الدولية التى تنظمها اتفاقيات عامة والتى لم توضع تحت رقابة مكاتب دولية أو لجان ، تقوم الأمانة ، بشرط موافقة المجلس واستطلاع رغبة الأطراف بتجميع وتوزيع البيانات المناسبة وتقديم أية مساعدة أخرى تكون ضرورية أو مرغوبا فيها .

٣ - للمجلس أن يدرج ، كجزء فى نفقات الأمانة نفقات أى مكتب أو لجنة يوضع تحت اشراف العصبة »

(١) وقد أثار تطبيق هذا النص بعض المشاكل الاجرائية الناجمة عن عدم تمتع بعض الدول المشتركة فى هذه الاتحادات بعضوية العصبة .

أنظر ما تقدم بالجزء الأول من هذا المؤلف (النظرية العامة) .

ثالثاً : أجهزة العصبة :

٥٠٠ - جاء بالمادة الثانية من عهد عصبة الأمم « يتم أداء العصبة لعملها وفقاً لهذا العهد بواسطة جهاز يتألف من جمعية ومجلس ، وأمانة دائمة » وهو الأمر الذى يعنى أن هناك ثلاثة أجهزة رئيسية تضطلع بتسيير نشاط عصبة الأمم وهى الجمعية العامة ، والمجلس ، والأمانة العامة .

١ - الجمعية :

٥٠١ - وهى الجهاز العام للعصبة وقد تضمن نص المادة الثالثة من العهد الأحكام الخاصة بها وقد جاء به :

« ١ - تتألف الجمعية من مندوبين عن أعضاء العصبة .

٢ - تعقد الجمعية اجتماعات فى فترات محدودة ومن حين لآخر كما قد تدعو الحاجة فى مقر العصبة أو فى أى مكان آخر قد يتم اختياره .

٣ - للجمعية أن تنظر فى اجتماعاتها فى أية مسألة أو أمر يدخل فى نطاق العصبة أو له صلة بالسلام العالمى .

٤ - لكل عضو فى العصبة صوت واحد فى اجتماعات الجمعية ولا يجوز أن يكون له أكثر من ثلاثة مندوبين » .

ومن ناحية أخرى فإنه وفقاً لنص المادة الخامسة من العهد ، تصدر الجمعية قراراتها باجماع الآراء إلا ما استثنى بنص خاص ، كالاقتراع على دخول عضو جديد فى العصبة أو على إنتخاب الأعضاء غير الدائمين فى المجلس ، وكذا المسائل الاجرائية التى يؤخذ فيها بمبدأ الأغلبية .

٢ - المجلس :

٥٠٢ - المجلس هو الجهاز التنفيذى للعصبة ، وهو بهذا الوصف جهازها الأكثر نشاطاً وفعالية، وقد كان عدد أعضائه عند انشاء العصبة تسعة منهم خمسة دائمون يمثلون دول الحلفاء الكبرى الخمس ، وأربعة تنتخبهم الجمعية من بين الدول الأخرى بطريق التناوب ، وقد عدل تشكيل المجلس بعد ذلك عدة مرات ، حتى أصبح فى أواخر عهد العصبة يضم خمسة عشرة عضواً منهم ستة دائمين ، هم انجلترا وفرنسا وايطاليا وروسيا واليابان ، وألمانيا وتسعة غير دائمين .

ويعقد المجلس اجتماعات من حين لأخر كلما دعت الحاجة ، ويجتمع مرة واحدة على الأقل كل سنة فى مقر العصبة ، أو فى أى مكان آخر يتم الاتفاق عليه .

وللمجلس أن ينظر فى اجتماعاته فى أى مسألة أو أمر يدخل فى نطاق عمل العصبة أو له صلة بالسلام العالمى .

ويكون لكل عضو فى العصبة من الأعضاء الممثلين فى المجلس صوت واحد فى اجتماعات المجلس ، ولا يجوز أن يكون له أكثر من مندوب واحد . وللدول غير الأعضاء أن تبعث الى المجلس بممثل لها كلما عرض عليه أمر يهمها بوجه خاص .

٣ - الأمانة العامة :

٥٠٣ - جاء بالمادة السادسة من عهد عصبة الأمم « ١ - يكون للعصبة أمانة دائمة فى مقر العصبة . تتألف الأمانة من أمين عام والأمناء المساعدين وعدد كاف من الموظفين .

٢ - يكون أول أمين عام هو الشخص المذكور اسمه فى الملحق ، ويعين الأمين العام بعد ذلك بواسطة المجلس بشرط موافقة أغلبية الجمعية .

٣ - يعين الأمين العام الأمناء المساعدين وموظفى الأمانة بشرط موافقة المجلس .

٤ - يتولى الأمين العام عمله بصفته هذه فى كل اجتماعات الجمعية والمجلس .

وقد تقرر أن يكون مقر العصبة بمدينة جنيف بسويسرا ، وأن يتمتع جميع ممثلى أعضائها وموظفيها بالامتيازات والحصانات الدبلوماسية ، وأن تمتد الحصانات كذلك إلى المبانى والأراضى التى تشغلها العصبة بمخلف هيئاتها وفروعها [١].

رابعاً : تقويم عصبة

٥٠٤ - ولعل أول ما يتعين اثباته بصدد تقويم تجربة عصبة الأمم ، هو أنها كانت أول محاولة فى ظل القانون الدولى المعاصر ، لإقامة منظمة دولية ذات اختصاصات عامة تشمل تنظيم العلاقات السياسية الدولية[٢] ، ولئن كان يحلو لكثير من الكتاب الإشارة الى سابقة الوفاق الأوربى ، وإلى

---

(١) وذلك طبقاً لنص المادة السابعة من العهد التي جاء بها :

١ - تكون جنيف المقر الدائم لعصبة .

٢ - للمجلس أن يقرر فى أى وقت نقل مقر العصبة الى مكان آخر .

٣ - تفتح جميع الوظائف الداخلة فى عمل العصبة أو المتصلة به ، ومن بينها الأمانة ، للرجال والنساء وذلك على قدم المساواة .

٤ - يتمتع المندوبون عن أعضاء العصبة وموظفو العصبة أثناء قيامهم بمهام العصبة بالمزايا والحصانات الدبلوماسية .

٥ - تكون مصونة حرمة المبانى والأموال الأخرى التى تشغلها العصبة أو موظفوها أو المندوبون الذين يشتركون فى أجتماعاتها » .

(٢) أنظر ما تقدم فى الجزء الأول من هذا المؤلف .

أوجه التشابه بين المحاولتين ، فانه لايغرب عن البال أننا مع عصبة الأمم نواجه نوعا من التنظيم الدولى ، يخلع عن نفسه الطابع الاوربى الخالص ، ويتجه وجهة عالمية ، واذا كانت العصبة قد فشلت فى نهاية الامر فى تأمين هذا الطابع وتأكيده بسبب غلبه الطابع الأوربى الأمريكى عليها ، وعدم تمثيل معظم الدول الافريقية وعدد كبير من الدول الآسيوية ، فان هذا الأمر بذاته كان أحد الأسباب التى أدت الى فشل العصبة وانهيارها ، كما رفض الكونجرس الأمريكى التصديق على معاهدات السلام ، وبالتالى على عهد عصبة الأمم ، رغم كل المحاولات التى بذلتها العصبة لمحاولة استرضاء الولايات المتحدة[١] . وهو الأمر الذى أثر تأثيرا فادحا ولاشك على طابعها العالمى .

٥٠٥- من ناحية أخرى فإن بعض الدول الأوربية الرئيسية لم تنضم الى عضوية العصبة إلا فى وقت متأخر ، ولم تعمر فى عضويتها طويلا . فألمانيا لم تقبل عضوا في العصبة الا فى عام ١٩٢٦ وبادرت الى الانسحاب من عضويتها في عام ١٩٣٥ ، والاتحاد السوفيتى انضم الى عضوية العصبة فى عام ١٩٣٤ ، ليفصل من العضوية فى عام ١٩٣٨ ، وكذلك انسحبت اليابان من العصبة عام١٩٣٥ ، وإيطاليا فى عام ١٩٣٧ ، وقد توالت حركة الانسحاب من عضوية العصبة ، حتى بلغ عدد الدول المنسحبة من عضويتها ٢٠ دولة ، وهو ما يقرب من ثلث عدد أعضائها ، وقد أدى ذلك بغير أدنى شك إلى التأثير تأثيراً كبيراً على العصبة وعجل بانهيارها وفشلها .

٥٠٦ - ويرجع الفقه أسباب فشل العصبة إلى الأسباب التالية :

١ - نظام التصويت فى هيئات العصبة المختلفة ، فاشتراط الاجماع لاصدار قراراتها فى المسائل الهامة كثيراً ما كان يؤدى إلى إستحالة صدور هذه القرارات إذا كانت لاحدى الدول الكبرى رغبة أو مصلحة فى عدم إصدارها .

٢ - تردد العصبة فى إتخاذ موقف حازم إزاء الحالات الدولية الخطيرة وظهورها بمظهر الضعف أمام الإنتهاكات الدولية لنصوص العهد ، وهو الأمر الذى شجع الدول المعتدية على التمادى فى تنفيذ سياساتها العدوانية دون أن تحاول العصبة تطبيق الجزاءات التى نص عليها العهد تطبيقاً جدياً ، فلم تستطع العصبة منع اليابان من إحتلال الصين فى عام ١٩٣٢ . ولم تنجح فى التصدى لإحتلال إيطاليا للحبشة فى عام ١٩٣٦ . كما عجزت عن منع ألمانيا من تمزيق دولة تشيكوسلوفاكيا فى عام ١٩٣٧ ، ثم إحتلالها فى عام ١٩٣٩ . كما فشلت فى مواجهة الكثير من المشاكل الدولية التى عرضت عليها .

---

(١) حتى أنها قامت فى عام ١٩٢٢ بتعديل نص المادة ٢١ من العهد لينص صراحة على أنه « ليس فى هذا العهد ما يفسر على أنه يمس بصحة التعهدات الدولية كمعاهدات التحكيم ، والتفاهمات الأقيلمية لضمان حفظ السلام ، كمذهب مونرو ».

٣ - تهـاون العصبة فى رقابتهـا على تنفيـذ برامـج تحـديد التسليح ممـا أتاح الفرصة للدول السيئة النية لزيادة تسلحها خفية زيادة كبيرة ، بينما إلتزمت بعض الدول بالبرامج التى وضعت لها ، فاختل توازن القوى ، وأصبحت الدول الأولى فى مركز يسمح لها بفرض رغباتها وتنفيذها بالقوة .

٤ - افتقار العصبة إلى أداة تنفيذية ، يمكن أن تحركها مباشرة عند الاقتضاء لرد إعتداء المعتدى ولارغامه على احترام عهد العصبة وقراراتها .

٥٠٧ - ولا شك أن هذه الأسباب مجتمعة قد أدت إلى فشل العصبة ، وعندما هبت رياح الحرب العالمية الثانية ، كان ذلك خير برهان على الفشل الذريع الذى توج تجربة عصبة الأمم ، وكان ندلاع تلك الحرب ضربة قاصمة ، قضت على العصبة قضاء مبرماً[١] . وفى أتون تلك الحرب الدامية الضروس لاحت تباشير الرغبة فى إقامة منظمة دولية جديدة تتجاوز عيوب عصبة الأمم ، وتتجنب نقاط ضعفها ، وتنطلق إلى الآفاق الرحبة ، التى هفت إليها النفوس ، فى عهد السلام القادم حتماً فى أعقاب الحرب . تلك هى الأمم المتحدة .

المبحث الثانى

مقـــدمات الأمم المتحدة

٥٠٨ - على الرغم من خيبة الأمل التى خلفها إنهيار عصبة الأمم ، فإن ثمة احساساً قد خلفته تلك التجربة الفاشلة ، هو ضرورة قيام منظمة دولية ذات طابع عالمى ، تكون لها اختصاصات سياسية شاملة ، تعمل فى مجال حفظ السلم والأمن ، من أجل تجنيب العالم ويلات تلك الحرب التى بدأ العالم مع الحرب العالمية الثانية يدرك المدى الفادح الذى يمكن أن تبلغه ، ويرى رأى العين ذلك الدمار والخراب الذى لم يخطر على بال أحد من قبل ، ويحصى ضحايا الحرب بالملايين تفوق أعداد المدنيين المسالمين من بينهم أضعاف أعداد العسكريين المقاتلين ، من هنا فقد كان من الطبيعى أن تكمن جذوة فكرة إنشاء المنظمة الدولية الجديدة تحت الركام الذى ملا أرجاء المعمورة منذ بدايات تلك الحرب الدامية الضروس ، وأن تكون مسئولية الاعداد لها والتدبير من أجل قيامها مسئولية القوى الكبرى (التى كان لها الدور المؤثر فى التصدى للمد الذى قاد العدوان وفجر تلك الحرب بقيادة

---

(١) فى ٣١ يوليو ١٩٤٧ تم اقفال حسابات العصبة في البنوك وتحويل أرصدتها لحساب الأمم المتحدة . وذلك بعد أن قررت الجمعية فى جلستها التي عقدت فى جنيف في الفترة من ٨ إلى ١٨ أبريل ١٩٤٦ إنهاء العصبة قانوناً . والواقع أن الموت الفعلى للعصبة كان قد تحقق منذ بداية الحرب العالمية الثانية .

ألمانيا النازية) وخاصة بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية ، وبالاشتراك مع دول الحلفاء الرئيسية الاتحاد السوفيتى (السابق) والصين[١] .

٥٠٩ - وقد تمثلت مقدمات الأمم المتحدة فى عدد من التصريحات الدولية ، التى عبرت فيها الدول الكبرى[٢] ، عن رغبتها فى اقامة المنظمة الدولية الجديدة (الأمم المتحدة) . قد كشفت هذه التصريحات عن العزم على اقامة تلك المنظمة ، وكانت بمثابة المقدمات للمرحلة التى تلت ذلك ، وهى مرحلة الاعداد المباشر للميثاق ، وصياغته واقراره فى مؤتمر سان فرانسيسكو فى عام ١٩٤٥ .

أولاً : تصريح الأطلنطى :

٥١٠ - أصدر فرنكلين روزفلت رئيس الولايات المتحدة الأمريكية ، ونستون تشرشل رئيس الوزراء البريطانى تصريح الأطلنطى فى ١٤ أغسطس ١٩٤١ ، الذى كان فى حقيقته بيانا بالأهداف التى يقاتل من أجلها الحلفاء ، وتتحمل من اجلها شعوبهم عبء الحرب وتضحياتها . وقد أنطوى ذلك التصريح على أول اشارة الى فكرة اقامة تنظيم دولى دائم يعمل على حفظ السلام الدولى ، حيث أعلنا تعدادا للأهداف التى ترمى اليها حكومتيهما من الحرب : أنهما لايسعيان الى أى توسع أقليمى ، وأنهما يحترمان حق الشعوب فى اختيار نظم الحكم التى تروق لها ، ويريدان كفالة المساواة بين الدول جميعاً فى التجارة العالمية ، وتحقيق التعاون الدولى من أجل التقدم الاقتصادى

---

(١) لم يبرز دور فرنسا فى مرحلة التمهيد لإقامة الأمم المتحدة بسبب الظروف التى عانت منها خلال الحرب ، ووقوع إقليمها تحت الاحتلال الألمانى ، وعندما دعيت فرنسا للمساهمة فى المراحل الأخيرة للإعداد لوضع الميثاق ، وخاصة فى مؤتمر دمبرتن أوكس ، رفضت حكومة الجنرال ديجول الاشتراك فى ذلك المؤتمر ، وذلك تعبيراً عن إستيياءها لعدم دعوة فرنسا للاشتراك فى المراحل السابقة ، ورغبة فى عدم التقيد بأية قيود لتحتفظ بكامل حريتها فى التقدير أثناء مؤتمر سان فرانسيسكو .

(٢) اهتمت الولايات المتحدة بصفة خاصة بشئون ما بعد الحرب حتى قبل أن تشترك فى الحرب بصفة رسمية ومنذ بداية الحرب وفى أواخر عام ١٩٣٩ انشئت فى وزارة الخارجية الأمريكية لجنة خاصة لشئون الحرب برئاسة كوردل هل وزير الخارجية ، وسمنر ويلز وكيل وزارة الخارجية أنذاك نائباً للرئيس ، وما لبثت هذه اللجنة أن تطورت إلى قسم قائم بذاته يضم كبار موظفى وزارة الخارجية ، وتفرعت عليه لجان مختلفة أهمها لجنة المشكلات السياسية ، ولجنة المشكلات المتعلقة بالأمن ، ولجنة المشكلات الإقليمية ، ولجنة المشكلا ت الاقتصادية .

وقد كان لهذا القسم دورا كبيرا في التمهيد لاقامة الأمم المتحدة ، سواء فيما تعلق بالاعداد للتصريحات الدولية التي تعتبر كمقدمات للأمم المتحدة ، أو في مرحلة التمهيد المباشر للميثاق على النحو الذي سنعرض له في المبحث القادم .

انظر الاستاذ الدكتور حامد سلطان القانون الدولي العام في وقت السلم . الطبعة الثانية القاهرة ١٩٦٥ ص ٨٣٨ وما بعدها .

والاجتماعى ، وانهما يسعيان ، بعد القضاء على النازية ، إلى اقرار سلام عالمى ، تحيا الشعوب آمنة فى ظله(١) .

٥١١ - وقد وردت الاشارة إلى وجوب إنشاء هيئة دولية تعمل على حفظ السلم وتحقيق التعاون الدولى ، عندما أعلن روزفلت وتشرشل فى تصريح الأطلنطى أنهما « يؤمنان بأنه يتعين على شعوب العالم جميعاً أن تنبذ لأسباب روحية وواقعية معاً ، استعمال القوة . ولما كانت صيانة السلم فى المستقبل لا يمكن أن تتحقق إذا إستمرت الشعوب التى تهدد أو قد تهدد بالقيام بعدوان خارج أقاليمها ، فى إستخدام أسلحة برية وبحرية وجوية ، فإنهما يريان أن من الضرورى تجريد تلك الشعوب من السلاح إلى أن ينشأ على نطاق أوسع نظام دائم للسلام العام . كما أنهما يؤيدان ويعاونان كل التدابير العملية التى تؤدى إلى تخفيف عبء التسليح الثقيل عن الشعوب المحبة للسلام(٢) .

ثانياً : تصريح الأمم المتحدة :

٥١٢ - وقد ظهر تعبير « الأمم المتحدة » للمرة الأولى فى التصريح المشترك الذى عرف بتصريح « الأمم المتحدة » والذى صدر فى أول يناير عام ١٩٤٢ فى واشنطن بالولايات المتحدة الأمريكية ، وأعلن فيه ممثلو ست وعشرين دولة(٣) إيمانهم بالمبادىء التى قررها تصريح الأطلنطى ، واعتقادهم الراسخ بأن النصر الكامل على دول المحور أمر أساسى للمحافظة على الحرية والاستقلال وحقوق الإنسان ، وتعهدوا بأن يستخدموا مواردهم العسكرية والاقتصادية ضد دول الأعداء ، وبأن يتعاونوا فيما بينهم ، ولا تعقد دولة هدنة أو صلحاً منفرداً مع الأعداء .

وقد أبيح الانضمام إلى هذا التصريح لكل دولة تقدم معونة فعلية فى الحرب ضد المانيا الهتلرية وحلفائها ، فانضمت اليه احدى وعشرين دولة منها فرنسا بتاريخ ٢٦ ديسمبر ١٩٤٤ ، ومصر بتاريخ ٢٧ فبراير ١٩٤٥ ، وبعض الدول العربية الأخرى(٤) .

(١) أنظر : الدكتور زكى هاشم .
الأمم المتحدة - القاهرة ١٩٥١ ص ١ ، ٢ .

(٢) أنظر المرجع السابق ص ٢ .

(٣) وهذه الدول هى : الولايات المتحدة الأمريكية ، المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وايرلندا الشمالية ، اتحاد الجمهوريات السوفيتية الاشتراكية ، الصين ، استراليا ، بلجيكا ، كندا ، كوستاريكا ، كوبا ، تشيكوسلوفاكيا ، جمهورية الدومينكان ، السلفادور ، اليونان ، جواتيمالا ، هايتي ، هندرواس ، الهند ، لكسمبورج ، هولندا ، نيوزيلندا ، نيكاراجوا ، النرويج ، بنما ، جنوب أفريقيا ، يوغوسلافيا .
أنظر المرجع السابق ص ٣ .

(٤) فقد إنضمت العراق فى ١٦ يناير ١٩٤٣ ، كما انضمت المملكة العربية السعودية وسوريا ولبنان فى أول مارس ١٩٤٥ .

ثالثا : تصريح موسكو :

٥١٣ - اجتمع ممثلو الولايات المتحدة الأمريكية ، وبريطانيا ، الاتحاد السوفيتى ، والصين بتاريخ ١٩ أكتوبر ١٩٤٣ فى موسكو للتباحث حول الأهداف التى يرمون الى تحقيقها بعد أن تضع الحرب أوزراها ، وفى ٣٠ أكتوبر ١٩٤٣ صدر عنهم « تصريح الدول الأربعة الكبرى عن الأمن العالمى » المعروف بتصريح موسكو . وقد كشف هذا التصريح عن العزم على انشاء هيئة لحفظ السلام وتحقق التعاون بين الشعوب . فقد أكد ممثلو تلك الدول عن عزمهم على التعاون على تحقيق السلام ، أنهم سيعملون مشتركين على نزع سلاح الأعداء واتخاذ التدابير اللازمة لتنفيذ الشروط المفروضة عليهم ، وأنهم لن يستخدموا قواتهم العسكرية بعد الحرب فى أراضى دولة أخرى الا تنفيذا لهذا التصريح ، وأنهم سيتشاورن فيما بينهم ومع الدول الأخرى من أجل التوصل لوضع تنظيم عام للتسلح .

وقد انطوى هذا التصريح على أول اشارة إلى ما يتعين أن يكون أساساً للهيئة المزمع إنشاؤها ، حيث جاء بالفقرة الرابعة من التصريح أن ممثلى الدول الأربع « يعترفون بضرورة أن تنشأ فى أقرب وقت مستطاع ، هيئة دولية عامة لصيانة السلام والأمن الدولى ، قائمة على مبدأ المساواة فى السيادة بين جميع الدول المحبة للسلام ، والعضوية فيها مفتوحة لكل هذه الدول ، كبيرة وصغيرة » .

وفى هذا المنص نستطيع أن نضع أيدينا على بذور الأسس والمبادىء التى قامت عليها الأمم المتحدة ، مثل مبدأ المساواة فى السيادة بين الدول ، وفتح باب العضوية أمام جميع الدول المحبة للسلام (١).

رابعاً : تصريح طهران :

٥١٤ - أصدر روزفلت وتشرشل وستالين فى أول ديسمبر ١٩٤٣ تصريحاً أعلنوا فيه تقديرهم للمسئولية الملقاة على عاتقهم وعلى سائر الامم المتحدة ، للتوصل الى سلام عالمى ترضاه الغالبية العظمى من الشعوب ، وتجنيب الأجيال المقبلة شرور الحرب وويلاتها ، وأكدوا العزم على التعاون الإيجابى مع جميع الشعوب الراغبة فى تحطيم الإستبداد أو الإستعباد وحرصهم على أن يؤلفوا مع تلك الشعوب « أسرة عالمية للشعوب الديمقراطية »(٢) .

---

(١) انظر الدكتور زكي هاشم - المرجع السابق الإشارة اليه ص ٤ .
(٢) أنظر المرجع السابق ص ٤ .

المبحث الثالث

وضع ميثاق الأمم المتحدة

٥١٥ - اذا كانت التصريحات الدولية المتعاقبة التى عرضنا لها فى المبحث السابق قد انطوت عل الرغبة فى اقامة هيئة دولية تعمل على حفظ السلام العالمى ، وتحقيق التعاون بين الدول المحبة للسلام . فإن مرحلة جديدة قد أعقبتها استهدفت التمهيد المباشر لتحقيق تلك الرغبة وبلورتها فى شكل مقترحات محددة للأسس والمبادىء التى يمكن أن تقوم عليها تلك الهيئة ، وهى المرحلة التى مهدت بطريقة مباشرة لمؤتمر سان فرانسيسكو الذى تم التوصل فيه الى صياغة ميثاق الامم المتحدة .

أولاً : مرحلة التمهيد المباشر لوضع الميثاق :

١ - مقترحات دمبرتن أوكس :

٥١٦ - اجتمع ممثلو حكومات الصين ، والإتحاد السوفيتى ، والمملكة المتحدة ، والولايات المتحدة الأمريكية فى دمبرتن أوكس بالقرب من واشنطن ، فى أغسطس وسبتمبر سنة ١٩٤٤، لمحاولة وضع الأسس والمبادىء التى تقوم عليها الهيئة الدولية الجديدة . وقد تمت تلك الإجتماعات على مرحلتين ، حيث تحاشى ممثلو الإتحاد السوفيتى (السابق)- الذى لم يكن قد أعلن الحرب بعد على اليابان - الإجتماع بممثلى الصين التى كانت مشتبكة فى الحرب مع اليابان . فاجتمع ممثلو الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة والإتحاد السوفيتى (السابق) فى مرحلة أولى فى الفترة من ٢١ أغسطس سنة ١٩٤٤ الى ٢٨ سبتمبر من العام ذاته . ثم اجتمع ممثلو الولايات المتحدة والمملكة المتحدة و الصين فى الفترة من ٢٩ سبتمبر الى ٧ أكتوبر ١٩٤٤ .

وقد أسفرت هذه الإجتماعات عن مجموعة من المقترحات ، أطلق عليها مقترحات دمبرتن أوكس ، تنطوى على تحديد وبيان للأسس التى يتعين أن تقوم عليها المنظمة المقترح أنشاؤها ، وللأهداف التى تتغياها والمبادىء التى تلتزم بها . ولم تكن هذه المقترحات موضوعة فى قالب دستور أو ميثاق يقدم للموافقة عليه ، ولكنها كانت بمثابة عرض للأسس والمبادىء التى ارتضتها الوفود لعرضها على حكوماتها بوصفها ثمرة المناقشات فى دمبرتن أوكس .

٥١٧- ومما تجدر الإشارة اليه أن مقترحات دمبرتن أوكس ترجع الى المشروع الى قدمه سمنر ويلز وكيل وزارة الخارجية الأمريكية الى قسم شئون ما بعد الحرب بوزارة الخارجية الأمريكية(١)، التى أدخلت عليه بعض التعديلات ، وقامت باجراء الإتصالات لعقد مؤتمر دمبرتن أوكس على

---

(١) وهو المشروع الذى نشره فى كتابه Time for decision أنظر الأستاذ الدكتور حامد سلطان . المرجع السابق الاشارة إليه ص ٨٤٧ .

أساسه. واتخذ أساساً للنقاش خلال هذا المؤتمر . ولم تخرج المقترحات التى أسفر عنها المؤتمر كثيراً عن المشروع الأمريكى . ويمكن اجمال مقترحات دمبرتن أوكس فى النقاط العشر التالية :

١ - تقام هيئة للتنظيم الدولى تعرف باسم « الأمم المتحدة » . وتكون غايتها حفظ السلم والأمن الدولى . وتتخذ لتحقيق هذا الغرض اجراءات حاسمة مشتركة لمنع تهديد السلم وقمع أعمال العدوان ، كما تتخذ الإجراءات الكفيلة بفض المنازعات الدولية بالوسائل السلمية . ويجب أن تكون العضوية فى هذه الهيئة مفتوحة لكل الدول المحبة للسلام . ويتفرع منها الأجهزة الرئيسية التالية : جمعية عامة ، مجلس أمن ، محكمة دولية ، وأمانة عامة .

٢ - تتألف الجمعية العامة من مندوبى جميع الدول الممثلة فى الهيئة . ويكون لها نوعان من الوظائف : الأول متعلق بالمحافظة على السلم والأمن الدولى . وللجمعية فى هذا الشأن حق النظر فى المبادىء العامة فى التعاون لحفظ السلم الأمن الدولى . والثانى متعلق بالميدان الإقتصادى والإجتماعى . وللجمعية فى هذا الخصوص حق النظر والفصل فى المشكلات الدولية الإقتصادية والإجتماعية والعمل على احترام حقوق الإنسان وتحقيق الحريات الأساسية . وتتخذ الجمعية قراراتها فى المسائل الهامة بأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين والمصوتين وبالأغلبية المطلقة فى غير ذلك من المسائل .

٣ - يتحمل مجلس الأمن تبعة المحافظة على السلم والأمن الدولى. ويتألف هذا المجلس من مندوبى احدى عشرة دولة تكون من بينها الولايات المتحدة الأمركية والمملكة المتحدة والإتحاد السوفيتى والصين وفرنسا (فى الوقت المنا سب) أعضاء دائمين بوصفهم دولاً عظمى . أما بقية الأعضاء فتنتخبهم الجمعية العامة على أن تكون مدة عضوية كل منهم سنتين . ويعقد مجلس الأمن جلساته على سبيل الإستمرار ولم تنص المقترحات على نظام التصويت فى المجلس .

٤ - يختص مجلس الأمن بالنظر فى كل مشكلة دولية من شأن استمرارها أن تهدد استتباب السلم والأمن الدولى . وإذا فشل أطراف نزاع ما فى فضه بالمفاوضة أو الوساطة أو التوفيق أو التحكيم أو القضاء فلمجلس الأمن أن يتخذ القرارات اللازمة للمحافظة على استتباب السلم والأمن الدولى . وله فى هذا الشأن أن يتخذ التدابير غير العسكرية (وقف المواصلات الحديدية البحرية والجوية والبريدية والتلغرافية واللاسلكية) وأن يقرر وقف العلاقات الدبلوماسية والاقتصادية وذلك مع أية دولة تعمل على تهديد السلم .

٥ - إذا رأى مجلس الأمن أن التدابير غير العسكرية لم تف بالغرض من إتخاذها جاز له أن يتخذ بطريق القوات الجوية والبحرية والبرية من الأعمال مايلزم لحفظ السلم والأمن الدولى

أو اعادته إلى نصابه . ويتعهد جميـــع أعضـاء الأمم المتحدة فى سبيل المساهة فى حفظ السلم والأمن الدولى أن يضعوا تحت تصرف مجلس الأمن بنـاء على طلبه ووفقا لاتفاق أو اتفاقات خاصة ما يلزم من القوات المسلحة ليستطيع أداء وظائفة ، على أن يحدد ذلك الاتفاق أو تلك الاتفاقات الخاصة عدد هذه القوات وأنواعها ومدى استعدادها وأماكنها عموما ونوع التسهيلات والمساعدات التى تقدم .

٦ – يضع مجلس الأمن الخطط اللازمة لاستخدام القوة المسلحة بمساعدة لجنة أركان الحرب ووفقا لمشورتها ، وتشكل هذه اللجنة من رؤساء أركان حرب الأعضاء الدائمين فى مجلس الأمن أو من يقوم مقامهم . ولها أن تدعو أى عضو فى « الأمم المتحدة » للاشتراك فى عملها إذا اقتضى حسن قيام اللجنة بمسئولياتها أن يساهم هذا العضو فى عملها .

٧ – رغبة فى تمكين « الأمم المتحدة » من اتخاذ التدابير الحربية العاجلة يكون لدى الأعضاء وحدات جوية أهلية يمكن استخدامها فورا لأعمال القسر الدولية المشتركة .

٨ – ليس فى مقترحات دمبرتون أوكس ما يحول دون قيام تنظيمات أو توكيلات إقليمية تعالج من الأمور المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدولى ما يكون العمل الاقليمى صالحا فيها ومناسبا ما دامت هذه التنظيمات أو التوكيلات الاقليمية متوائما نشاطها مع مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها .

٩ – تتضمن المقترحات مبدأ انشاء محكمة عدل دولية تقام على نمط محكمة العدل الدولية الدائمة .

١٠ – تعنى الجمعية العامة والمجلس الاقتصادى والاجتماعى الذى يعمل تحت اشرافها بالمسائل الاقتصادية والاجتماعية والانسانية . ويتألف المجلس الاقتصادى والاجتماعى من ثمانية عشر عضوا تنتخبهم الجعية العامة لمدة ثلاث سنوات ويتخذ المجلس قراراته بالأغلبية المطلقة[١] .

مؤتمر يالتا :

٥١٨ – اجتمع رئيس الولايات المتحدة الأمريكية ، ورئيس وزراء المملكة المتحدة ، ورئيس وزراء الاتحاد السوفيتى فى يالتا بالاتحاد السوفيتى فى الفترة من ٣ إلى ١١ فبراير ١٩٤٥ ، وأعلنوا « لقد عقدنا العزم على أن ننشىء مع حلفائنا فى أقرب فرصة ممكنة هيئة دولية عامة للمحافظة على السلم والأمن . ونعتقد أن هذه الهيئة ضرورية سواء لمنع الاعتداء أو لإزالة الأسباب

---

(١) أنظر الأستاذ الدكتور حامد سلطان المرجع السابق الاشارة إليه ص ٨٥٢ وما بعدها .

السياسية والاقتصادية والاجتماعية التى قد تؤدى إلى الحرب . وذلك بالتعاون الوثيق المستمر بين كافة الشعوب المحبة للسلام » .

ولقد كان الهدف الرئيسى من عقد مؤتمر يالتا هو التّوصل إلى إتفاق حول بعض المسائل التى لم يتم التوصل إلى إتفاق بشأنها فى دمبرتن أوكس .

وأسفرت إجتماعات يالتا عن قرارات عدة كان من أهمها الأخذ بوجهة النظر السوفيتية ، حول طريقة التصويت فى مجلس الأمن ، التى احتفظت الدول الكبرى بمقتضاها بحق الفيتو ، دون أن يرد على حريتها فى إستعماله أى قيد ، وذلك على أساس أن إتفاق الدول الكبرى ضرورى للمحافظة على السلام العالمى ، وأن معارضة احداها لقرار ما لن يؤدى إلى الآستقرار اللازم فى نطاق العلاقات الدولية إذا ما حاولت المنظمة تنفيذه بالقوة .

٥١٩ - وقد تقرر فى يالتا دعوة مؤتمر الأمم المتحدة للاجتماع فى سان فرنسيسكو فى يوم ٢٥ أبريل سنة ١٩٤٥ ، لوضع ميثاق لهيئة دولية على أساس المبادىء والأفكار الرئيسية التى كانت قد تبلورت حتى ذلك الحين ، وخاصة فى مقترحات دمبرتن أوكس . ودعيت كل من الصين وفرنسا للاشتراك مع الدول الثلاث المجتمعة فى يالتا فى توجيه الدعوة إلى ذلك المؤتمر فقبلت الصين ، ولكن فرنسا التى لم تكن قد دعيت إلى مؤتمر دمبرتن أوكس ، إعتذرت عن قبول أن تكون دولة داعية ، ووافقت على الإشتراك فى المؤتمر(١) .

٣ - إجتماع لجنة المتشرعين :

٥٢٠ - وكان من بين ما تقرر فى مؤتمر يالتا أيضاً الدعوة إلى عقد إجتماع « للجنة المتشرعين » لوضع نظام لمحكمة عدل دولية ، على غرار نظام المحكمة الدائمة للعدل الدولى . وقد إجتمع فى واشنطن فى الفترة بين ٩ إلى ٢٠ ابريل ١٩٤٥ ، ممثلو أربع وأربعين دولة وبحثوا أسس تلك المحكمة والأحكام المنظمة لاختصاصاتها وإجراءاتها . وتوصلوا إلى إعداد مشروع نظام أساسى لها .

وتجدر الاشارة إلى أن الوفد المصرى فى إجتماع « لجنة المتشرعين » قدم بحثاً تقرر ضمه إلى أعمال اللجنة ، وكان هذا البحث يدور حول أسس الشريعة الاسلامية ومميزاتها الخاصة التى تهيىء لها مكاناً بين النظم القانونية الكبرى فى العالم ويجعلها جديرة بأن تمثل إلى جانب الشرائع الرئيسية الأخرى فى المحكمة .

---

(١) أنظر الدكتو زكى هاشم . المرجع السابق ص ٧ .

ثانياً : مؤتمر سان فرنسيسكو :

٥٢١ - قامت الولايات المتحدة الأمريكية بالأصالة عن نفسها ، ونيابة عن المملكة المتحدة والاتحاد السوفيتي والصين ، بتوجيه الدعوة إلى دول « الأمم المتحدة » التى كانت فى حرب مع دول المحور قبل أول مارس سنة ١٩٤٥ - وذلك وفقاً لما تم الاتفاق عليه فى يالتا - لحضور مؤتمر سان فرنسيسكو . وجاء بالدعوة أن مقترحات دمبرتن أوكس سوف تتخذ أساساً للمناقشات .

وكانت الدول التى دعيت لحضور المؤتمر والتى توافرت لديها الشروط المشار إليها هى : استرليا ، بلجيكا ، بوليفيا ، البرازيل ، كندا ، شيلى ، كولومبيا ، كوستاريكا ، كوبا ، تشيكوسلوفاكيا ، الدومنيكان ، اكوادور ، مصر ، السلفادور ، أثيوبيا ، اليونان ، جواتيمالا ، هايتى ، هندوراس ، الهند ، إيران ، العراق ، لبنان ، ليبيريا ، لوكسمبرج ، المكسيك ، هولندا ، نيوزيلندا ، نيكاراجوا ، النرويج ، بنما ، باراجواى ، بيرو ، الفلبين ، المملكة العربية السعودية ، سوريا ، تركيا ، جنوب أفريقيا ، أرجواى ، فنزويلا ، يوغوسلافيا .

وبناء على ما تم الاتفاق عليه فى يالتا بين ممثلى الدول الكبرى ، عرض الإتحاد السوفيتى فى الجلسة العامة لمؤتمر سان فرنسيسكو دعوة جمهوريتى روسيا البيضاء ، وأوكرانيا لحضور جلسات المؤتمر بوصفهما عضوين أصليين ، وهو الأمر الذى أقره المؤتمر بالإجماع ، فاشتركت الجمهوريتان السوفيتيتان فى جلساته اعتبارا من ٢٧ ابريل . وقد تم بعد ذلك قبول الأرجنتين[1] فى ٣٠ ابريل ، والدانمرك فى ٥ يونيو ، وبذلك بلغ عدد الدول المشتركة فى مؤتمر سان فرنسيسكو خمسين دولة .

وعلى الرغم من أن بولندا كانت من الدول الموقعة على تصريح الأمم المتحدة ، فإنها لم تدع الى الإشتراك فى مؤتمر سان فرنسيسكو بسبب عدم الإتفاق على الإعتراف بالحكومة البولندية المؤقتة التى كانت قائمة آنذاك .

---

(١) في ٣٠ ابريل اقترح مندوب المكسيك توجيه الدعوة الي الأرجنتين لحضور المؤتمر مستنداً في ذلك الي أن الأرجنتين قد أعلنت الحرب علي المحور ، ووقعت علي ميثاق شبولتبيك الذي عقدته الدول الأمريكية فيما بينها ، فأثار هذا الاقتراح معارضة شديدة وكانت الحجة الرئيسية للمعارضة التى عبر عنها الاتحاد السوفيتى (السابق) وبلجيكا وجنوب أفريقيا ، أنه قد سبق للرئيس الأمريكى روزفلت ولوزير خارجيته كوردل هل وصف الأرجنتين بأنها دولة فاشية امتنعت عن إعلان الحرب على دول المحور وعن الاشتراك فى المؤتمر الذى عقدته الدول الأمريكية فى المكسيك فى فبراير - مارس ١٩٤٥ ، وأنها لم تعدل عن هذه السياسة الفاشية إلا بمناسبة إنعقاد مؤتمر سان فرنسيسكو وعلى الرغم من هذه المعارضة قرر المؤتمر بأغلبية ٣١ صوتاً دعوة الأرجنتين لحضور جلسات مؤتمر سان فرنسيسكو .

أنظر الأستاذ الدكتور حامد سلطان . المرجع السابق الاشارة إليه ص ٨٥٩ .

٥٢٢ - وقد عقد مؤتمر سان فرنسيسكو فى الفترة الواقعة من ٢٥ ابريل حتى ٢٦ يونيو ١٩٤٥ ، وقد اتفق رؤساء الوفود الممثلة فى المؤتمر عند اجتماعهم فى ٢٧ أبريل على تحديد جدول أعمال المؤتمر على النحو التالى : مقترحات دمبرتن أوكس وما أضافه إليها مؤتمر يالتا ، والتعديل الصينى الذى وافقت عليه الدول الداعية ، والتعديلات التى تتقدم بها الدول المدعوة قبل ٤ مايو .

وقد أدى الجو العام الذى عقد فيه المؤتمر ، وإتفاق الدول الداعية حول المسائل الأساسية ، والتنسيق فى العمل خلال المؤتمر فيما بينها (على الرغم من بعض الخلافات الحادة فيما بينها حول بعض المسائل) إلى أن تتمكن هذه الدول من فرض ما إرتأته وخاصة فى بعض المسائل ذات الطابع السياسى ، مثل تشكيل مجلس الأمن ، ونظام التصويت فيه ، وكانت الدول المدعوة تذعن لإرادة الدول الكبرى ، ولم تستطع فرض إرادتها إلا فى الحالات التى لم تكن فيها المصالح السياسية للمملكة المتحدة أو الولايات المتحدة أو الإتحاد السوفيتى محلاً للنظر(١) ، وفى هذه الحدود كانت مساهمة تلك الدول المدعوة فى صياغة ميثاق الأمم المتحدة .

٥٢٣ - وقد فرغ المؤتمر من صياغة ميثاق الأمم المتحدة فى ٢٥ يونيو ١٩٤٥ حيث تم إقراره بإجماع الدول المشتركة فى مؤتمر سان فرنسيسكو ، وفى اليوم التالى ٢٦ يونيو تم التوقيع على الميثاق من جانب ممثلى الخمسين دولة التى اشتركت فى أعمال المؤتمر ، وترك بين التوقيعات مكان لممثل بولندا الذى وقعه فى ١٥ أكتوبر ١٩٤٥ ، باعتبار بولندا عضواً أصلياً فى الأمم المتحدة ، وذلك على الرغم من أن الظروف قد حالت بينها وبين الاشتراك فى أعمال مؤتمر سان فرنسيسكو .

اللجنة التحضيرية :

٥٢٤ - وقد وضع مؤتمر سان فرنسيسكو ترتيبات مؤقتة ، قضت بإنشاء « لجنة تحضيرية » من ممثل عن كل دولة من الدول الموقعة على الميثاق ، يكون مقرها لندن ويعهد إليها بمهمة التحضير لإنعقاد الدورة الأولى للأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة ، وخاصة الجمعية العامة ، والتمهيد لتشكيل الأمانة العامة للهيئة ، ويتفرع عنها لجنة تنفيذية تقوم بعمل اللجنة التحضيرية أثناء فترات عدم إنعقادها .

وقد إجتمعت اللجنة التنفيذية بتاريخ ١٦ أغسطس ١٩٤٥ فى لندن ، وظلت مجتمعة لمدة شهرين تمكنت خلالهما من إعداد الترتيبات اللازمة لاخراج الأمم المتحدة إلى حيز الوجود ، ثم إجتمعت اللجنة التحضيرية فى الفترة من ٢٦ نوفمبر إلى ٢٣ ديسمبر ١٩٤٥ للنظر فى

(١) أنظر هذا المعنى الأستاذ الدكتور حامد سلطان - المرجع السابق ص ٨٥٨ .

هذه الترتيبات المقترحة ، ووضعت تقريراً عاماً تضمن توصياتها الخاصة بإنشاء الأمم المتحدة[1] .

وفي هذه الأثناء كانت الدول الخمس الكبرى وغالبية الدول الموقعة على الميثاق ، قد أودعت وثائق تصديقها عليه لدى حكومة الولايات المتحدة (وفقاً لنص المادة ١١٠ من الميثاق)[2] فأصبح الميثاق نافذاً سارى المفعول إعتباراً من ٢٤ أكتوبر ١٩٤٥ ، وافتتح أول دور إنعقاد للجمعية العامة للأمم المتحدة فى لندن ١٠ يناير ١٩٤٦ . وهكذا خرجت هيئة الأمم المتحدة من نطاق الاعداد والتدبير إلى الواقع والوجود لتكون علامة على أول الطريق نحو مرحلة جديدة لتنظيم المجتمع الدولى ، وخضوعه للقانون .

الفصل الثانى
إنشاء الوكالات المتخصصة
المرتبطة بالأمم المتحدة

تمهيد :

٥٢٥ - أعادت الحرب العالمية الثانية من جديد تأكيد تلك الحقيقة التى أدركها العالم منذ الحرب العالمية الأولى ، وهى أن الإختلالات الاقتصادية والاجتماعية ، على الصعيد الدولى ، كثيرا ما تؤدى الى إندلاع الصراعات بين الدول ، ونشوب الحروب بينها . وأن العمل على توثيق التعاون بين الدول فى المجالات الاقتصادية والثقافية والانسانية بوجه عام ، يسهم بشكل ايجابى ، على نحو ملموس فى التخفيف من حدة التوتر ويهيىء المناخ المناسب للسلام . ومن هنا كان اهتمام عصبة الأمم بتحقيق التعاون بين أعضائها فى هذه المجالات على النحو الذى سبقت الاشارة اليه . وكان اهتمام ميثاق الأمم المتحدة بدعم التعاون الدولى فى هذه المجالات ، والنظر اليها بوصفها هدفا رئيسيا من الأهداف التى تسعى المنظمة الى تحقيقها . وقد خصص الميثاق الفصل التاسع للتعاون الدولى

---

(١) أنظر الدكتور زكي هاشم - المرجع السابق ص ١٠ .

(٢) والتي جرى نصها على النحو التالي :

« ١ - تصدق على هذا الميثاق الدول الموقعة عليه كل منها حسب أوضاعه الدستورية .

٤ - تودع التصديقات لدى حكومة الولايات المتحدة الأمريكية التى تخطر الدول الموقعة عليه بكل إيداع يحصل ، كما تخطر الأمين العام لهيئة « الأمم المتحدة » بعد تعيينه .

٣ - يصبح هذا الميثاق معمولاً به متى « أودعت تصديقاتها جمهورية الصين وفرنسا وإتحاد الجمهوريات السوفيتية الاشتراكية والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وشمال إيرلندا والولايات المتحدة الأمريكية وأغلبية الدول الأخرى الموقعة عليه . وتعد حكومة الولايات المتحدة الأمريكية بروتوكولاً خاصاً بالتصديقات المودعة وتبلغ صوراً منه لكل الدول الموقعة على الميثاق .

٤ - الدول الموقعة على هذا الميثاق التى تصدق عليه بعد العمل به ، تعتبر من الأعضاء الأصليين فى « الأمم المتحدة » من تاريخ إيداعها لتصديقاتها » .

الاقتصادى والاجتماعى . الذى استهل بالمادة الخامسة والخمسون التى جاء بها : رغبة فى تهيئة دواعى الاستقرار والرفاهية الضروريين لقيام علاقات سلمية ودية بين الشعوب وبأن يكون لكل منها تقرير مصيرها ، تعمل الأمم المتحدة على :

(أ) تحقيق مستوى أعلى للمعيشة وتوفير أسباب الإستخدام المتصل لكل فرد والنهوض بعوامل التقدم الاقتصادى والاجتماعى .

(ب) تيسير الحلول للمشاكل الدولية الاقتصادية والاجتماعية والصحية وما يتصل بها ، وتعزيز التعاون الدولى فى أمور الثقافة والتعليم .

(جـ) أن يشيع فى العالم احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ، ولا تفريق بين الرجال والنساء . ومراعاة تلك الحقوق والحريات فعلاً » .

٥٢٦ - وعلى الرغم من الإدراك العميق لتلك الحقيقة خلال المراحل التمهيدية للإعداد لإقامة هيئة الأمم المتحدة ، وهو الأمر الذى بدا واضحاً كل الوضوح فى مؤتمر سان فرنسيسكو ، وفى صياغة ميثاق الأمم المتحدة . فإنه لم يكن من المستطاع إقامة البنيان المتكامل لأسرة الأمم المتحدة دفعة واحدة ، ومن ثم فقد رؤى أنه قد يكون أكثر ملاءمة إستكمال الوكالات والهيئات التى ستعمل فى ميدان التعاون فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية ، والثقافية والإنسانية ، على نحو تدريجى . ومن ثم فإن الميثاق قد وضع المبادىء العامة ، والأصول الرئيسية للوكالات الدولية المتخصصة التى ترتبط بهيئة الأمم المتحدة ، والتى تعمل فى تلك المجالات ، وترك إنشاءها لإتفاقات دولية مستقلة[١] ، على أن يتم الوصل بين تلك الوكالات التى تنشأ أو القائمة بالفعل وبين هيئة الأمم المتحدة بناء على إتفاق خاص ، يعرف بإتفاق الوصل ، وعهد إلى المجلس الاقتصادى والإجتماعى بمهمة الاشراف على هذه الوكالات[٢] .

وقد بدت لهذا الحل ميزته العلمية إذ يسمح باستكمال البنيان تدريجيا ، وعلى النحو الذى يكفل تغطية الاحتياجات الدولية المتنوعة ، فى مجالات التعاون الاقتصادى والاجتماعى والثقافى

(١) وقد عرفتها المادة ٥٧ من الميثاق :

« ١ - الوكالات المختلفة التى تنشأ بمقتضى اتفاق بين الحكومات التى تضطلع بمقتضى نظمها الأساسية بتبعات دولية واسعة في الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصحة وما يتصل بذلك من الشئون يوصل بينها وبين « الأمم المتحدة » وفقا لأحكام المادة ٦٣ .

٢ - تسمى هذه الوكالات التى يوصل بينها وبين الأمم المتحدة » فيما يلي من الاحكام بالوكالات المتخصصة » .

(٢) فقد نصت المادة ٦٣ من الميثاق :

« ١ - للمجلس الاقتصادى والاجتماعى أن يضع إتفاقيات مع أى وكالة من الوكالات المشار اليها في المادة السابعة والخمسين .تحدد الشروط التي على .مقتضاها يوصل بينها وبين « الأمم المتحدة » وتعرض هذه الاتفاقات على الجمعية العامة للموافقة عليها .

٢ - وله أن ينسق وجوه نشاط الوكالات المتخصصة بطريق التشاور معها وتقديم توصياته اليها والى الجمعية العامة وأعضاء « الأمم المتحدة » .

والمجالات السياسية ، والتى تقوم بها هيئة الأمم المتحدة ، وبين التعاون فى المجالات الأخرى والتى تقوم بها الوكالات المتخصصة ، من تهيئة المجال لإمكانية تطور تلك المنظمات الفنية تطوراً من شأنه أن يواكب الحاجات الدولية فى نموها وتطورها ، على نحو لا تحده القيود أو المحاذير التى تلابس التعاون الدولى عادة فى المجالات السياسية[١] .

٥٢٧ - ويلاحظ من ناحية أخرى أن تطور نشاط الأمم المتحدة فى هذه المجالات قد أدى إلى ظهور كيانات جديدة تعمل فى مجالات التعاون الاقتصادى والاجتماعى والثقافى والإنسانى بوجه عام . وتفرعت عن هيئة الأمم المتحدة ، وتعمل تحت اشرافها ، ولكنها لم تلبس ثوب الوكالات المتخصصة ، ولعل لوكالة الدولية للطاقة الذرية التى أنشئت عام ١٩٥٧ ، أو الاتفاقية العامة للتعريفات والتجارة (الجات) ، هى من أبرز الأمثلة التى تساق فى هذا الصدد ، إلى جانب عدد من الأجهزة التى نشأت فى إطار نشاط الجمعية العامة للأمم المتحدة ، واكتسبت قدراً من الذاتية والاستقلال ، والتى على الرغم من أنها لم تأخذ شكل الوكالات المتخصصة إلا أن نشاطها اكتسب أهمية كبرى فاقت أحياناً نشاط وأهمية بعض الوكالات المتخصصة . وحسبنا أن نشير هنا على سبيل المثال إلى صندوق الأمم المتحدة للطفولة (U.N.I.C.E.F.) الذى إنشىء فى عام ١٩٤٦ ، ومفوضية الأمم المتحدة للاجئين ، التى تباشر نشاطها منذ عام ١٩٥٠ ، ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية الذى أنشىء عام ١٩٦٥ ، بالإضافة إلى معهد الأمم المتحدة للتدريب والبحوث الذى أنشىء فى عام ١٩٦٥ ، وجامعة الأمم المتحدة التى أنشئت فى عام ١٩٦٩ .

٥٢٨ - ولما كنا سوف نعود الى التعرض لدراسة تلك الاجهزة التى نشأت فى اطار الأمم المتحدة ، والتى لاتعد بمثابة وكالات متخصصة ، عند دراستنا فى الباب الثانى من هذا المؤلف بنيان الأمم المتحدة فحسبنا أن نشير هنا الى أن هذا التعدد والتشعب فى الأجهزة والكيانات التى تقوم بدور فى نشاط الأمم المتحدة ف مجالات التعاون الدولى فى الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والانسانية بوجه عام ، اذا كان يعبر فى أحد مظاهره عن النجاح الذى صادفته الأمم المتحدة فى هذه المجالات التى تنزوى فيها الى حد كبير مظاهر الحساسية والتحفظ التى تبديها الدول عادة في المجالات السياسية . فانه يكشف فى جانب آخر عن متطلبات التطور الذى أصاب نشاط الأمم المتحدة في هذه المجالات ، ذلك أن نشاط هيئة الأمم المتحدة فى هذه الميادين ، قد بدأ أول ما بدأ فى الإطار التقليدى لنشاط الهيئات الدولية ، ألا وهو تنسيق السياسات . ثم أدى التطور السريع الى ظهور الحاجة الى أن تضطلع هيئة الأمم المتحدة بدور تنفيذ بعض السياسات على نحو يتجاوز تماما مجرد التنسيق بين سياسات الدول الأعضاء ومن هنا فان بعض هذه الأجهزة يمكن اعتبارها بمثابة مشروعات دولية ، وهو الأمر الذى ينطبق أيضا على عدد من الوكالات الدولية المتخصصة[٢] .

---

(١) فى هذا المعنى :

Virally, Michel. l'organisation Mondiale. Paris 1972, Armand Colin. P. 51.

(٢) انظر فى هذا المعنى :

صلاح الدين عامر – المشروع الدولى العام . القاهرة ١٩٧٨ .

الوكالات الدولية المتخصصة : تعداد .

٥٢٩ - والوكالات الدولية المتخصصة المرتبطة بالأمم المتحدة باتفاقات وصل ، والتى يقوم المجلس الاقتصادى والاجتماعى بمهمة التنسيق بينها ، والتشاور معها وتقديم توصياته اليها ، والتى تشكل مع الأمم المتحدة ، بأجهزتها الرئيسية والثانوية ، أسرة الأمم المتحدة أو نظام الأمم المتحدة ، هى منظمة العمل الدولية ، منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة ، منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة (اليونسكو) ، منظمة الصحة العالمية ، البنك الدولى : للانشاء والتعمير وهيئة التنمية الدولية والمؤسسة المالية الدولية والوكالة الدولية لضمان الاستثمار (الميجا) صندوق النقد الدولى للطيران المدنى ، واتحاد البريد العالمى للمواصلات السلكية واللاسلكية ، المنظمة العالمية للأرصاد الجوية ، المنظمة الاستشارية الحكومية الدولية والبحرية ، منظمة الملكية الثقافية العالمية ، والصندوق الدولى للتنمية الزراعية ، منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (يونيدو) . وسنعرض فيما يلى على التوالى لظروف انشاء هذه الوكالات ، وللأغراض التى تسعى من أجل تحقيقها .

١ - منظمة العمل الدولية :

International Labour Organization (ILO):

٥٣٠ - تعد منظمة العمل الدولية من أقدم المنظمات الدولية المتخصصة ، حيث تم انشاؤها في عام ١٩١٩ ، عندما أقرت الدول المشتركة فى مؤتمر فرساى دستورها ، وأدمجته فى معاهدة فرساى ، وأصبح الباب الثالث عشر من معاهدة فرساى التى تم التوقع عليها فى ٢٩ يونيو ١٩١٩[١] .

وبعد الحرب العالمية الثانية تم ادخال بعض التعديلات على ميثاق منظمة العمل الدولية ، ففى الاجتماع السابع والعشرين والثامن والعشرين لمؤتمر العمل العام الذى عقد فى باريس عام ١٩٤٥ ، وفى مونتريال عام ١٩٤٦ أدخلت على نصوص القسم الثالث عشر (الذى تم فصله عن معاهدة فرساى ، وأطلق عليه بصفة رسمية ميثاق منظمة العمل الدولية) التعديلات الضرورية اللازمة لضمان استقلالها فى العمل ، وتم وصل المنظمة بالأمم المتحدة عن طريق عقد اتفاق مع المجلس الاقتصادى والاجتماعى تطبيقا لنص المادة ٦٣ من الميثاق .

ومقر المنظمة مدنية جنيف بسويسرا .

أغراض المنظمة :

٥٣١ - وقد حدد اعلان فيلادلفيا الملحق بميثاق هيئة العمل الدولية ، الذى أصدره المؤتمر العام المنعقد فى فيلادلفيا عام ١٩٤٤ ، أهداف وأغراض المنظمة ، والمبادىء التى يجب أن تستهدى بها على النحو التالى :

---

(١) وكان المؤتمر قد وافق فى ١١ ابريل على مقترحات اللجنة التى شكلها لهذا الغرض ، كما وافق فى ٢٨ ابريل على اعلان رسمى خاص بالسياسة الاجتماعية التى يجب على الدول اتباعها ، واعتبرت مقترحات اللجنة بعد اقرارها وافراغها فى شكل اتفاقية دولية ، بمثابة القسم الثالث عشر من معاهدات فرساى بعد اضافة الاعلان اليها .

١ - العمل ليس سلعة .
٢ - حيثما وجدت الفاقة فى العالم هددت الرخاء فى كل مكان .
٣ - حرية تكوين الجمعيات وحرية التعبير أمران ضروريان للتقدم الاجتماعى .
٤ - وجوب تشغيل جميع الأيدى العاملة بأجور تكفل المعيشة .
٥ - توسيع نطاق الضمان الاجتماعى والعناية الطبية .
٦ - حماية الأمومة والطفولة .
٧ - توفير تغذية كافية وسكن لائق وأوقات للراحة .
٨ - حق عقد اتفاقات جماعية .
٩ - امكانية متساوية للجميع للحصول على تعليم أفضل واعداد مهنى أصلح واتخاذ التدابير الضرورية للمحافظة على الصحة وتوفير السلامة فى أمكنة العمل .

ويمكن القول بصفة عامة أن المنظمة تعمل من أجل المساهمة فى اقامة سلام عالمى دائم من خلال ارساء العدالة الاجتماعية ، عن طريق تحسين أحوال العمال ومستويات معيشتهم (١).

٢ - منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة :

Food and Agriculture Organization (F.A.O.):

٥٣٢ - تأسست منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة فى ١٦ أكتوبر عام ١٩٤٥ ، عندما تم التصديق على ميثاقها فى كويبك بكندا ومقرها بالعاصمة الإيطالية روما .

وتعمل هذه المنظمة على رفع مستويات التغذية والمعيشة ، وضمان فعالية الانتاج وحسن التوزيع بالنسبة لجميع المواد الغذائية والزراعية المنتجة من المزارع والغابات ومصايد الاسماك ، وتسعي الى تحسين أحوال سكان الريف ، وذلك من خلال العمل على تنمية الموارد الأساسية ، لدول العالم من الماء والتربة ، وتحسين انتاج المحاصيل والماشية وحمايتها ، وتطبيق الأساليب الفنية الحديثة فى مجال الزراعة ومصايد الأسماك والغابات فى البلدان النامية ، والعمل على انماء وتطوير البحوث الزراعية ، والاستخدام الرشيد للأسمدة والمبيدات ، ومكافحة الأوبئة الناتجة عن أمراض الحيوان . وتعزيز تنمية ثروات البحار والمياة الداخلية والاستفادة منها .

٣ - منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة « اليونسكو » :

United Nations Educational, Scientific Cultural Organization (UNESCO)

٥٣٣ - قررت عصبة الأمم فى عام ١٩٢٢ انشاء لجنة دولية للتعاون الثقافى لتعمل

---

(١) وقد جاء بديباجة دستور منظمة العمل الدولية المعدل في عام ١٩٤٦ :

Whereas universal and lasting peace can be established only if it is based upon social justice;

And Whereas Conditions of labour exist involving such injustice , hardship and privation large numbers of people as to produce unrest so great that the peace and harmony of the world
are imperilled; an improvement of those conditions is urgently require...."

علي تحقيق التعاون الدولى فى الميادين العلمية والثقافية [١] ، وذلك على الرغم من خلو عهد عصبة الأمم من اشارة إلى هذه المسائل وقد ساهمت الحكومة الفرنسية بقسط وافر فى مختلف أوجه نشاط عصبة الأمم فى المجال الثقافى ونادت في مؤتمر سان فرنسيسكو بانشاء هيئة ثقافية تابعة للأمم المتحدة وقد أعد وزراء التعليم فى دول الحلفاء مشروعا لانشاء هذه المنظمة ، وهو المشروع الذى كان موضوعا للدراسة فى مؤتمر لندن فى نوفمبر عام ١٩٤٥ فضلا عن المقترحات التى قامت الحكومة الفرنسية بتقديمها ، وقد توج مؤتمر لندن بإقرار الميثاق التأسيسى لمنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة (اليونسكو) . وقد قامت هذه المنظمة قانونا فى نوفمبر ١٩٤٦ ، وهو اليوم الذى بلغ فيه عدد الدول التى أودعت وثائق تصديقها لدى حكومة المملكة المتحدة عشرون دولة .

ومقر المنظمة بالعاصمة الفرنسية باريس .

أهـــــدافهـــا :

٥٣٤ - جاء بالمادة الأولى من الميثاق التأسيسى لمنظمة اليونسكو أن « المنظمة تأخذ على نفسها أن تعمل على صيانة السلام[٢] والأمن بتوثيق التعاون بين الأمم عن طريق التربية والعلم والثقافة ، عساها أن تفرض بذلك احترام العدالة والقانون ، وحقوق الإنسان والحريات الأساسية التى أقرها ميثاق الأمم المتحدة لكافة الشعوب ، إحتراماً يشمل جميع الناس دون تمييز بسبب العنصر أو الجنس أو اللغة أو الدين » .

وتعمل اليونسكو على بلوغ هذه الأغراض عن طريق :

(أ) التعاون والتفاهم بين الشعوب .

(ب) العمل على تعزيز التعليم الشعبى ونشر الثقافة .

(جـ) المساعدة على صيانة المعرفة ورقيها ونشرها .

٥٣٥ - ولتحقيق هذه الأهداف تعتمد اليونسكو برنامجاً أساسياً ، علاوة على برنامجها السنوى ، فتنشأ بذلك صلة بين الميثاق التأسيسى الذى يحدد ما ترمى إليه المنظمة من أهداف عامة وبين كل برنامج من البرامج السنوية التى يعهد إليها القيام بمهام معينة .

---

(١) قام مجلس العصبة بتعيين أعضاء اللجنة الثمانية عشر الذين قاموا بأعمالهم بصفتهم الشخصية وليس باعتبارهم مندوبين عن حكوماتهم المعنية ، وقامت هذه اللجنة بانشاء شبكة من اللجان والمعاهد والهيئات .

(٢) وقد أشارت الديباجة الي الرابطة الوثيقة بين السلم وبين التعاون فى المجالات العلمية والثقافية حيث جاء بها :

« أن حكومات الدول التى وقعت هذا الاتفاق تعلن باسم شعوبها ما يلى :

ويهدف هذا البرنامج إلى خلق ظروف مواتية تدعم الاحساس بالمجتمع الدولى ، بما تيسرخ للناس من سبل للتعلم والتثقف . فيضم ما يقوم به رجال العلم والفن من أعمال ويوحد بينها ، ويزيل العقبات التى تحول دون تبادل الأفكار تبادلاً حراً ، ولذلك فإن اليونسكو تعمل فى الميادين التالية :

١ - التربيـــة :

لا سبيل إلى إيجاد وحدة فكرية بين الناس ما لم تتوافر لهم أسباب التعارف ، أو ساءت أحواله ولهذا توقف اليونسكو جهودها فى هذا المضمار على ثلاث مهام أساسية :

(أ) نشر التعليم عن طريق مكافحة الأمية والتربية الأساسية وتعليم الراشدين والأطفال .

(ب) تحسين التعليم عن طريق تبادل المعلومات بين القائمين على أمور التعليم .

(جـ) الاستعانة بالتعليم لتوطيد التفاهم الدولى .

٢ - العلوم البحتة والطبيعية :

تعمل اليونسكو على :

(أ) تعزيز التعاون الدولى ، وذلك بتسهيل الاجتماعات بين العلماء وشد أزر المنظمات العلمية الدولية .

=

لما كانت الحروب تنشأ في أذهان البشر فينبغي أن تقوم في أذهانهم أيضا أسباب الدفاع عن السلام . ويشهد التاريخ على أن -عدم التفاهم بين الشعوب يبعث علي للريبة وسوء الظن بين الأمم ، وهما عاملان كثيرا ما يسفران عن تطور الخلافات الي حروب . وقد مهد الكفر بالمثل العليا والديموقراطية القائمة على الكرامة والمساواة واحترام الذات البشرية ، السبيل للحروب الأخيرة الرهيبة . كما مهدت لها الرغبة فى اسبدل هذه المثل باقرار التفاوت بين العناصر والأفراد عن طريق استثمار الجهل والمزاعم الباطلة .

ولما كانت كرامة الانسان تقتضى نشر الثقافة وتوفير العلم للناس جميعا ، توطيدا للعدالة والحرية والسلم ، فقد فرض ذلك علي الأمم المتحدة جميعا واجبات مقدسة ينبغى أن تقوم بها بروح التعاون المتبادل .

وان سلما يقتصر على عقود اقتصادية وسياسية بين الحكومات ليقصر عن تحقيق ائتلاف الشعوب شاملا مستمرا ، صادقا ، مما يوجب تشييد هذا السلم على أساس تضامن البشرية تضامنا فكريا ومعنويا .

ولهذه الأسباب ، تقرر الدول الموقعة علي هذا الاتفاق فتح باب التعليم للجميع فتحا متساويا كاملا ، وضمان حرية البحث عن الحقيقة الموضوعية وتبادل الأفكار والمعلومات تبادلا حراً . أن تعمل على توثيق العلاقات بين الشعوب وانمائها فى ازدياد التفاهم بينها وفى ادراك عادات بعضها البعض ادراكا دقيقا صادقا .

وبناء عليه انشأت بموجب هذا الاتفاق ، منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة ، وهي ترمى بهذا التدبير الى الوصول تدريجيا - عن طريق تعاون أمم الأرض قاطبة ، في ميادين التربية والعلم والثقافة - الى اهداف السلام العالمى والرخاء الشامل ، تلك الأهداف التى أنشئت من أجلها منظمة الأمم المتحدة والتي ينادي بها ميثاقها » .

(ب) المساهمة فى تعميم العلوم ونشرها والحث بصورة خاصة على متابعة البحوث العلمية التى تهدف إلى تحسين سبل العيش للإنسان .

٣ - العلوم الاجتماعية والإنسانية والثقافية :

تعمل اليونسكو على تحقيق التعاون الدولى بخصوصها ، وتتآزر فى الوقت نفسه مع أبرز المتخصصين فى هذه العلوم على دراسة عوامل التوتر فى العلاقات الاجتماعية ، ودراسة العقبات التى تحول دون التفاهم الدولى والسلام . ودراسة العناصر التى تمهد لعمل عالمى مشترك يؤدى إلى تذليل هذه العقبات[١] .

٤ - منظمة الصحة العالمية :

World Health Organizaton (W.H.O.):

٥٣٦ - وافق مؤتمر الصحة العالمى - الذى عقد فى نيويورك بناء على دعوة المجلس الاقتصادى والاجتماعى - على دستور منظمة الصحة العالمية فى ٢٢ يوليو ١٩٤٦ وقد خرجت هذه المنظمة إلى الوجود قانوناً عندما صدق العدد اللازم(٢) من الدول على دستور المنظمة فى ٧ ابريل سنة ١٩٤٨ .

أهدافهـــا :

٥٣٧ - تعمل المنظمة على أن تبلغ بجميع الشعوب أرفع مستوى صحى مستطاع ، وهى تقدم فى سبيل تحقيق ذلك الهدف طائفتين من الخدمات :

١ - **خدمات إستشارية** : وتتمثل فى تبادل المعلومات والبحوث الطبية وإعداد الخبراء فى مكافحة الأمراض والأوبئة ، والعمل على نشر الوسائل الطبية الحديثة ، بقصد تحسين الظروف الصحية .

---

(١) أنظر في تفصيلات ذلك المرجع السابق ص ٥٠٨ ، ٥٠٩ .

(٢) في ٧ أبريل ١٩٤٨ ـصدقت الدولة السادسة والعشرون من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة علي دستور المنظمة .

وكان أول تنظيم دولى فى مجال الصحة ما قرره مؤتمر روما فى عام ١٩٠٧ ، من إنشاء ما كان يسمى « بالمكتب الدولى للصحة العامة » وكان مقره باريس . وعندما قامت عصبة الأمم انشأت أعمالاً للمادة ٢٣ من عهدها لجنة متخصصة فى المسائل الصحية ، وكان هناك تعاون بين المكتب ولجنة عصبة الأمم خلال فترة ما بين الحربين .

٢ - **خدمات فنية** : تتمثل فى توحيد دساتير الأدوية ، والقيام بالأبحاث الطبية والدراسات المتعلقة بالأمراض والأمصال والأدوية المختلفة ، وتقديم المنح للدراسة فى الخارج ، والمعاونة فى النهوض بالخدمات الطبية الخاصة .

٥ - البنـــك الدولى World Bank :

٥٣٨ - يطلق تعبير البنك الدولى على أربع مؤسسات مالية هى البنك الدولى للإنشاء والتعمير ، الذى تم إنشاؤه فى عام ١٩٤٥، والمؤسسة المالية الدولية ، التى أنشئت فى عام ١٩٥٦ ، وهيئة التنمية الدولية المنشأة فى عام ١٩٦٠ ، والوكالة الدولية لضمان الاستثمار التى أنشئت فى عام ١٩٨٨ . والهدف المشترك لهذه المؤسسات الأربع هو المساعدة على رفع مستويات المعيشة فى الدول النامية من خلال مصادر التمويل لهذه الدول من الدول المتقدمة .

(أ) البنك الدولى للإنشاء والتعمير :

International Bank for Reconstruction and Development (I.B.R.D.):

٥٣٩ - إجتمع ممثلو أربع وأربعين دولة فى « بريتون وودز » بالولايات المتحدة الأمريكية ، فى الفترة من ١ - ٢٢ يوليو ١٩٤٤ لبحث أسس نظام النقد العالمى بعد الحرب ، وقواعد التعاون الاقتصادى بين الدول . وأسفرت أعمال المؤتمر عن توقيع إتفاقيات « بريتون وودز » من جانب ٢٨ دولة فى ٢٢ يوليو ١٩٤٤ منطوية على إنشاء البنك الدولى للإنشاء والتعمير ، وصندوق النقد الدولى . وقد أصبحت إتفاقية إنشاءالبنك نافذة إعتباراً من ٢٧ ديسمبر ١٩٤٥ وبدأ البنك مباشرة أعماله من مقره فى واشنطن فى الولايات المتحدة الأمريكية إعتباراً من ٢٥ يناير ١٩٤٦ ، وجرى ربط البنك بالأمم المتحدة بموجب إتفاق للوصل فى ١٥ نوفمبر ١٩٤٧ .

أهـــداف البنـــك :

٥٤٠ - ١ - المعاونة على تنمية وتعمير أقاليم الدول الأعضاء بتيسير استثمار رأس المال فى الأغراض الإنتاجية .

٢ - تشجيع الاستثمارات الأجنبية الخاصة ، واذا لم يكن رأس المال الخاص ميسوراً بشروط معقولة فإن البنك يعزز الإستثمار الخاص بقروض يقدمها لأغراض الإنتاج .

٣ -العمل على تنمية التجارة الدولية ، والمحافظة على استقرار موازين المدفوعات ، بتشجيع الإستثمارات الدولية ، لتنمية الموارد الإنتاجية للدول الأعضاء .

٤ - تقديم القروض للمساعدة على رفع مستويات المعيشة فى الدول الأعضاء الأكثر فقراً .

وقد تحدد رأس مال البنك عند إنشائه ، بمبلغ عشرة بلايين دولار ، تم تقسيمها الى مائة ألف سهم قيمة كل منها مائة ألف دولار ، الا أن مجلس محافظى البنك أصدر عدة قرارات بزيادة رأس المال . ويتكون رأس المال من حصص الدول الأعضاء التى يحددها مجلس محافظى البنك ، ويتم سدادها وفقاً للنسب الآتية ٢٪ تسدد بالذهب أو الدولارات ، ١٨٪ تسدد بعملة الدولة العضو ، ٨٠٪ تمثل احتياطى رأس المال الذى يبقى تحت الطلب ، اذا ما اضطر البنك الى الوفاء بالتزامات ضرورية .

٥٤١ - ويقوم البنك بتمويل القروض من ديونه فى الأسواق المالية الدولية ، وكذلك من الأرباح، ومن ناتج الوفاء بالقروض ، ويمكن للبنك أن يقدم قروضاً للدول الأعضاء ، وللهيئات العامة التابعة لها ، وللمشروعات الخاصة فى أقاليمها ، فإذا كان المقترض ليس حكومة ، فإن من المتعين أن تقوم حكومة الدولة التى ينتمى اليها بتقديم الضمان . وبالاضافة الى القروض فإن البنك يوفر مجموعة كبيرة من خدمات المساعدة الفنية .

(ب) المؤسسة المالية الدولية :

Internatonal Finance Corporation (IFC):

٥٤٢ - أنشئت المؤسسة المالية الدولية فى ٢٤ يوليو ١٩٥٦ ، ثم أصبحت وكالة متخصصة تابعة للأمم المتحدة بمقتضى اتفاق ٢٠ فبراير ١٩٥٧ . وعلى الرغم من الارتباط الوثيق بين المؤسسة والبنك الدولى للإنشاء والتعمير ، إلا أنها تعتبر هيئة مستقلة من الناحية القانونية ، كما أن أموالها منفصلة عن أموال البنك الدولى . وتعتبر العضوية فى البنك شرط أساسى للعضوية فى المؤسسة ومقرها هو ذات مقر البنك الدولى بواشنطن .

أهدافهـــــــا :

٥٤٣ - تعمل المؤسسة المالية الدولية على دعم النمو الاقتصادى عن طريق تشجيع نمو المشروعات الانتاجية الخاصة فى الدول الأعضاء ، وبخاصة فى المناطق الأقل نموا ، وبذلك يعتبر نشاطها استكمالا لنشاط البنك الدولى للانشاء والتعمير . وتحقق المؤسسة هذا الغرض عن طريق الاستثمار فى المشروعات الانتاجية الأهلية بالتعاون مع أصحاب رؤوس الأموال الخاصة ، وبدون ضمانات من الحكومة بشأن السداد فى الأحوال التى لا تتوافر فيها رؤوس أموال كافية ، وبشروط معتدلة . وتتركز استثمارات المؤسسة فى مجالات الصناعة والتعدين .

(جـ) وكالة التنمية الدولية :

International Development Associatioon (IDA):

٥٤٤ - وتجدر الاشارة إلى أن البنك الدولي يتولى ادارة وكالة التنمية الدولية ، وهي وكالة للاقراض ظهرت إلى حيز الوجود في ٢٤ سبتمبر ١٩٦٠ ، وعضوية هذه الوكالة مفتوحة لكل الدول الأعضاء في البنك الدولي .

وهي تعمل من أجل تحقق التنمية الاقتصادية وزيادة الانتاجية لرفع مستويات المعيشة في مناطق العالم الأقل نموا التي تدخل في نطاق عضويتها ، وذلك بتقديم الأموال لمجابهة احتياجاتها الهامة من أجل التنمية بشروط أكثر مرونة ، بحيث تمثل عبئا أقل على ميزان المدفوعات بالمقارنة بشروط منح القروض التقليدية . وتركز المؤسسة مساعدتها على تلك الدول التي يبلغ اجمالي انتاجها القومي للفرد أقل من ٥٢٠ دولارا .

وتتكون الموارد المالية للوكالة من عدة مصادر ، تتمثل في مساهمات الدول الأعضاء ، في رأسمال الوكالة ، والتي تحددها أجهزة البنك الدولي للانشاء والتعمير ، أو المساهمات الاضافية التي تقدمها الدول الأعضاد تلقائيا ، كما يمكن للوكالة الاقتراض وتلقي الاعانات من البنك ، فضلا عما يتوفر للوكالة من دخل نتيجة للعمليات الاستثمارية التي تقوم بها .

(د) الوكالة الدولية لضمان الاستثمار :

Multilateral Investment Guarantee Agency (M.I.G.A.):

٥٤٥ - تم انشاء الوكالة الدولية لضمان الاستثمار رسميا في ابريل ١٩٨٨ ، وفي يونيو ١٩٩٤ كانت مائة وواحد وعشرون دولة قد أصبحت أعضاء في الوكالة ، وكانت هناك ٢٦ دولة أخرى قد وقعت بالفعل على اتفاقية انشائها وفي سبيلها إلى إتخاذ إجراءات التصديق لتصبح أعضاء في الوكالة . والهدف الرئيسي للوكالة هو تسهيل تدفق الاستثمارات الخاصة لاغراض انتاجية الى الدول النامية ، وذلك بتقديم تأمين طويل الأمد ضد المخاطر السياسية التي يمكن أن تتعرض لها هذه الاستثمارات ، مثل مخاطر المصادرة ، وتخفيض العملة ، والحرب والاضطرابات الداخلية . فضلا عما تقدمه للمستثمرين من خدمات استشارية . ومقرها في واشنطن .

٦ - صندوق النقد الدولى :

International Monetary Fund (IMF):

٥٤٦ - تم توقيع اتفاقية انشاء صندوق النقد الدولى فى بريتون وودز فى ٢٢ يوليو ١٩٤٤ ، وأصبحت الاتفاقية نافذة اعتبارا من ٢٧ ديسمبر ١٩٤٥ ، حين تم تصديق الدول التى بلغت أنصبتها ٨٠٪ من موارد الصندوق . ومقر الصندوق بواشنطن .

أهداف الصندوق :

٥٤٧ - ١ - تشجيع التعاون النقدى الدولى والعمل على ايجاد الحلول لمشاكل النقد العالمية .

٢ - العمل على التوسع والنمو المتوازن للتجارة الدولية والعمل على إلغاء القيود على العملات الأجنبية فى العمليات التجارية .

٣ - تحقيق استقرار أسعار الصرف ، ومكافحة عمليات تخفيضها بقصد المنافسة .

٤ - العمل على مساعدة الدول الأعضاء لتصحيح الخلل فى موازين مدفوعاتها .

وفى سبيل تحقيق هذه الأهداف ، يبيع الصندوق النقد الأجنبى الى الدول الأعضاء ، لمساعدتهم على مواجهة صعوبات ميزان المدفوعات . ويبذل المشورة للحكومات بشأن المشكلات المالية . وقد اقترح الصندوق تدابير ترمى الى الحد من التضخم فيما يتصل بالاستثمار والإئتمان المصرفى ومصروفات الحكومات وفرض الضرائب . كما سعى حثيثا لاتخاذ تدابير مالية ونقدية تحد من الحاجة إلى فرض القيود على النقد الأجنبى .

٧ - المنظمة الدولية للطيران المدنى :

International Civil Aviation Organization (ICAO):

٥٤٨ - اجتمع ممثلو اثنين وخمسون دولة فى أول نوفمبر ١٩٤٤ بمدينة شيكاغو بهدف دراسة تنظيم الملاحة الجوية الدولية . وفى ٧ ديسمبر ١٩٤٤ تم توقيع اتفاقية انشاء منظمة الطيران المدنى الدولية . وقد أصبحت الاتفاقية سارية المفعول فى ٩ ابريل ١٩٤٧ ، بعد أن صدقت عليها ست وعشرون دولة .

ومقر المنظمة مدينة مونتريال بكندا .

أهدافها :

٥٤٩ - دراسة مشاكل الطيران المدنى الدولى ، وتقرير النظم واللوائح الدولية ، وتعزيز تطوير النقل الجوى الدولى .

وتشجع المنظمة استخدام وسائل الأمان ، وتوحيد لوائح الطيران ، وتبسيط الاجراءات على الحدود الدولية ، كما تشجع إستعمال المعدات والوسائل الفنية الحديثة . وقد استطاعت المنظمة بالتعاون مع الدول الأعضاء ، أن تنشىء نظاما لخدمات الأرصاد الجوية ، والاشراف على حركة الطيران والمواصلات ، وموجات الراديو ، وهيئة البحث والانقاذ وسائر الوسائل التى تكفل السلامة ،والأمان للطيران الدولى ، وتساعد المنظمة الدول النامية ، عن طريق المعونة الفنية ، على انشاء خدمات النقل الجوية وتدريب الموظفين اللازمين . وقد تمكنت من تبسيط اجراءات الجمارك والهجرة ولوائح الصحة العامة التى تطبق على النقل الجوى الدولى تبسيطا كبيرا . والمنظمة مسئولة عن وضع الاتفاقات الخاصة بقانون الطيران الدولى ، كما أنها معنية بالكثير من النواحى الاقتصادية المرتبطة بالنقل الجوى الدولى .

٨ - اتحاد البريد العالمى :

The Universal Postal Union (U.P.U.):

٥٥٠ - أنشىء بموجب اتفاقية البريد الدولية التى تم توقيعها فى ٩ أكتوبر ١٨٧٤ ، فى برن ، والتى أصبحت سارية المفعول بعد تصديق اثنين وعشرين دولة اعتبارا من أول يوليو ١٨٧٥ ، وقد أدخلت بعض التعديلات على هذه الاتفاقية بموجب اتفاقية روما فى ٢٤ مايو ١٩٠٦ ، واتفاقية استكهولم ٢٨ ابريل ١٩٢٤ . وقد تم الوصل بين الاتحاد والأمم المتحدة بموجب اتفاق للوصل فى عام ١٩٤٧ .

أهداف الاتحاد :

٥٥١ - ويعمل الاتحاد على اعتبار جميع الدول الأعضاء بمثابة اقليم بريدى واحد لتبادل الرسائل بقصد تنظيم وسائل الخدمة البريدية المختلفة وتحسينها ، وتقوية أواصر التعاون الدولى فى هذا الميدان .

ويتعهد كل عضو بنقل البريد الخاص بالدول الأعضاء الأخرى كلها بخير الوسائل التى يستخدمها فى نقل البريد الخاص ببلاده .

ويستهدف الاتحاد تأدية الخدمات البريدية وفق مبادىء ونظم متشابهة .

٩ - الاتحاد الدولى للمواصلات السلكية واللاسلكية :

Interational Telecommunication Union (I.T.U.):

٥٥٢ - أنشىء اتحاد البرق الدولى فى باريس عام ١٩٦٥ ، ثم أطلق عليه اسم الاتحاد الدولى للمواصلات السلكية واللاسلكية فى عام ١٩٣٤ ، بعد أن حل الاتفاق الدولى للمواصلات السلكية واللاسلكية الذى تم اقراره فى مدريد عام ١٩٣٢ محل الاتفاقات التى كانت قائمة فى ذلك الحين . وقد أعيد تنظيم الاتحاد فى عام ١٩٤٧ ، وأبرم اتفاقا مع الأمم المتحدة أصبح الاتحاد بمقتضاه وكالة متخصصة .

ومقر الاتحاد مدينة جنيف بسويسرا .

اهداف الاتحاد :

٥٥٣ - ويعمل الاتحاد من أجل تعزيز التعاون الدولى فى مجال الخدمات البرقية ، والتليفونية والراديو ، وذلك لزيادة تطوير هذه الخدمات ، وتوسيع دائرة المستفيدين بها ، ويستهدف بصفة خاصة :

١ - وضع تنظيم دولى لكافة أنماط المواصلات السلكية واللاسلكية الدولية بما فى ذلك اتصالات الفضاء اللاسلكية .

٢ - تحسين خدمات الاتصالات بكافة أنواعه وتوسيع نطاقها والعمل على توفيرها لكافة الدول .

٣ - توزيع الموجات اللاسلكية وتسجيلها .

٤ - تطوير الأساليب الجديدة فى الاتصال ، مثل اتصالات الفضاء ومنع التداخل المضار بين الموجات الاذاعية .

١٠ - المنظمة العالمية للأرصاد الجوية :

The World Meteorogical Organization (W.M.O.):

٥٥٤ - نشأت المنظمة بمقتضى إتفاقية الأرصاد الجوية الدولة التى تم توقيعها فى سبتمبر ١٩٤٧ ، فى واشنطن ، والتى أصبحت نافذة بعد اكتمال إجراءات التصديق عليها فى ٢٣ مارس ١٩٥٠ .

ومقر المنظمة مدينة جنيف بسويسرا .

أهدافهـــا :

٥٥٥ - ١ - تسهيل التعاون الدولى فى ميدان الأرصاد الجوية وتشجيع إقامة مراكز لأداء خدمات الأرصاد الجوية .

٢ - تشجيع إقامة وسائل تبادل المعلومات عن الأحوال الجوية على وجه السرعة .

٣ - العمل على توحيد نشرات الأرصاد الجوية وضمان إذاعة هذه النشرات بطريقة منتظمة .

٤ - تشجيع إستخدام علم الأرصاد الجوية فى ميادين الطيران والملاحة البحرية والزراعة ومظاهر النشاط الأخرى .

٥ - تشجيع البحث والتدريب فى ميدان الأرصاد الجوية ، وتبادل تقارير الطقس على المستوى الدولى .

١١ - المنظمة البحرية الدولية :

International Maritime Orgainzation (I.M.O.):

٥٥٦ - أسفر المؤتمر البحرى للأمم المتحدة الذى عقد فى جنيف عام ١٩٤٨ ، عن إقرار إتفاق إنشاء المنظمة الاستشارية الحكومية الدولية للملاحة البحرية وفتح باب التوقيع على هذا الاتفاق إعتباراً من ٦ مارس ١٩٤٨ ، وأصبح نافذاً فى ١٧ مارس ١٩٥٨ عندما صدقت عليه إحدى وعشرون دولة من بينها سبع دول على الأقل تبلغ حمولة سفن كل منها مليون طن على الأقل . وقد تم تعديل تسمية المنظمة بعد ذلك فأصبحت تعرف بالمنظمة البحرية الدولية .

أهـداف المنظمة :

٥٥٧ - ١ - توفير جهاز للتعاون وتبادل المعلومات بين الحكومات فيما يتصل بالمسائل الفنية الخاصة بالملاحة البحرية فى مجال التجارة الدولية .

٢ - التشجيع على ضمان إتخاذ أفضل المعايير العملية الكفيلة بتأمين السلامة فى البحار وضمان كفاءة الملاحة ومنع التلوث البحرى من السفن ومراقبته أو معالجة المسائل القانونية المتصلة بهذه الموضوعات .

٣ - العمل على إزالة إجراءات التفرقة فى المعاملة والقيود التى تفرضها الحكومات على الملاحة البحرية .

٤ - النظر فى المسائل الخاصة بالإجراءات القائمة على قيود تعسفية لبعض شركات الملاحة البحرية

٥ - بحث الأمور المتعلقة بالملاحة البحرية التى قد تحيلها أجهزة الأمم المتحدة أو وكالاتها المتخصصة إلى المنظمة .

٦ - إعداد مشروعات الاتفاقيات والمعاهدات الدولية وعقد المؤتمرات الدولية فى شئون الملاحة البحرية .

وقد لعبت المنظمة دوراً هاماً فى تعديل الإتفاقيات الدولية المتعلقة بتأمين الملاحة البحرية ومنع تلوث البحار .

ومما تجدر الاشارة إليه أن المنظمة لا تملك فى مجال مباشرتها لاختصاصاتها سلطة إصدار قرارات ملزمة ، وإنما تباشر نشاطها بصفة إستشارية .

١٢ - منظمة الملكية الثقافية العالمية :

World Intellectual Property Organization (W.I.P.O.):

٥٥٨ - أنشئت هذه المنظمة فى عام ١٩٦٧ لتخلف المكتب الدولى الموحد لحماية الملكية الثقافية الذى أنشىء فى عام ١٩٨٣[١] ، وفى عام ١٩٧٤ أصبحت المنظمة وكالة متخصصة مرتبطة بالأمم المتحدة .

ومقر المنظمة مدينة جنيف بسويسرا .

---

(١) وكان ذلك المكتب يمثل الأمانات المشتركة لإتحاد باريس لحماية الملكية الصناعية ، وإتحاد برن لحماية العمل الأدبى والفنى ، وقد تأسس الإتحادان فى عامى ١٨٨٣ ، ١٨٨٦ على التوالى .

أهدافهـا :

٥٥٩ - ١ - تعزيز حماية الملكية الثقافية فى شتى أنحاء العالم عن طريق التعاون بين الدول، وإذا تطلب الأمر عن طريق التعاون مع المنظمات الأخرى .

٢ - العمل على تحقيق التعاون بين الدول لتنفيذ مختلف الاتفاقيات المتعلقة بالعلاقات التجارية ، والتصميمات الصناعية ، وتصنيف السلع والخدمات ، وحماية أسماء المنشأة ، وحماية الأعمال الادارية والفنية ، وحماية حقوق الأداء والانتاج فى مجال التسجيلات الصوتية والهيئات الاذاعية .

٣ - تشجيع ابرام معاهدت دولية جديدة فى مجال حماية الملكية الثقافية ، والتنسيق بين التشريعات الوطنية .

٤ - تقدم المعونة القانونية والفنية للدول النامية ، وذلك بهدف دعم التصنيع فيها عن طريق تحديث ممتلكاتها الصناعية ، ونظم الملكية الفكرية . وتقدم المنح التدريبية ، وتنظيم الندوات لمعالجة مشكلاتها الخاصة ، وتقدم لها المساعدات ، وخاصة فيما يتعلق ببراءات الاختراع . وتحاول تغطية بعض احتياجاتها فى مجال التوثيق ونقل التكنولوجيا .

١٣ - الصندوق الدولى للتنمية الزراعية :

Interational Fund For Agricultural Development (IFAD):

٥٦٠ - طرح اقتراح انشاء صندوق دولى للتنمية الزراعية خلال انعقاد مؤتمر الغذاء العالمى فى عام ١٩٧٤ . وقد أقر ممثلو ٩١ دولة الاتفاقية التى أنشىء بموجبها النصدوق فيى ١٨ يونيو ١٩٧٦ . وقد عرضت الاتفاقية للتوقيع عليها بتاريخ ٢٠ ديسمبر ١٩٧٦ . وأصبحت نافذة سارية المفعول اعتبارا من يوم ٣٠ نوفمبر ١٩٧٧ ، وبدأ الصندوق عملياته فى الشهر التالى .

ومقر الصندوق بمدينة روما .

ويهدف الصندوق إلى تحقيق الأغراض التالية :

١ - تدبير الأموال اللازمة للتنمية الزراعية والريفية فى البلدان النامية عن طريق مشروعات وبرامج تفيد بصورة مباشرة سكان المناطق الريفية أكثر فقراً .

٢ - مساعدة الدول الأعضاء على توجيه ثرواتها والقروض التى تحصل عليها من أجل العمل على زيادة الانتاج الغذائى ، وايجاد العمالة والدخل الاضافى للمزارعين الفقراء ، وتحسين المستويات الغذائية ونظم توزيع الغذاء .

٣ - تقديم الدعم للمشروعات التي تعمل من أجل تحقيق الأهداف السابقة .

وتجدر الاشارة إلى أن الصندوق قد قام بانفاق مبلغ ٥٠٠ مليون دولار أمريكى لصالح الفقراء فى ريف البلدان النامية فى العامين الأولين منذ بدء نشاطه .

١٤ - منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية :

United Nations Industrial Development Organization (UNIDO):

٥٦١ - فى عام ١٩٦٦ أنشأت الجمعية العامة للأمم المتحدة منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية من أجل النهوض بالتنمية الصناعية ، والمساعدة على الاسراع بتصنيع الدول النامية ، وأسندت اليها مهمة التنسيق بين كافة أوجه نشاط أسرة الأمم المتحدة من الوكالات فى هذا الميدان . واقترح المؤتمر العام الثانى لليونيدو الذى عقد فى ليما (عاصمة بيرو) فى عام ١٩٧٥ أن تتحول المنظمة من جهاز من أجهزة منظمة الأمم المتحدة إلى وكالة من الوكالات المتخصصة المرتبطة بالأمم المتحدة وبناء على ذلك توصل مؤتمر دبلوماسى عقد فى العاصمة النمساوية فيينا فى عام ١٩٧٩ إلى اقرار دستور منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية وقد تم ايداع العدد اللازم من التصديقات على هذه الوثيقة ودخلت إلى حيز النفاذ فى ٢١ يونيو ١٩٨٥ ، وأقرت الجمعية العامة للأمم المتحدة اتفاقا للوصل بين الأمم المتحدة واليونيدو فى ١٧ ديسمبر ١٩٨٥ ، وبعد فترة قصيرة من الترتيبات الانتقالية أصبحت منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو) وكالة متخصصة مرتبطة بالأمم المتحدة اعتبارا من أول يناير ١٩٨٦ . ومقرها فيينا .

الفصل الثالث

أهداف ومبادىء الأمم المتحدة

تمهـــيد وتقسيم :

٥٦٢ - عرضنا فى الفصلين السابقين للمراحل والجهود المتتابعة التى توجت فى نهاية الأمر بتأسيس نظام الأمم المتحدة ، أو أسرة الأمم المتحدة . وجاء ميثاق الأمم المتحدة ، مقيماً لبنيان هيئة الأمم المتحدة ، وواضعا الأسس التى تكفل اقامة الصلة الوثيقة بين تلك الهيئة الجديدة ، وبين المنظمات والوكالات المتخصصة ، التى تعمل فى ميادين التعاون الدولى فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية .

٥٦٣ - وهكذا عرف العالم مع ميثاق الأمم المتحدة نوعا من التنظيم العام للمجتمع الدولى على نحو لم يسبق له مثيل ، يفضل ويتجاوز كثيرا ذلك التنظيم الذى أقامه عهد عصبة الأمم فى أعقاب الحرب العالمية الأولى . ومن هنا فإن البعض قد نظر إلى هذا الميثاق نظرة خاصة ، تستهدف وضعه فى مرتبة تعلو مرتبة المعاهدات الدولية ، بوصفه نوعا من الدستور أو القانون الأساسى للمجتمع الدولى . فى حين نظر فريق آخر من الفقه إلى الميثاق بوصفه لا يعدو أن يكون معاهدة دولية جماعية ، تسرى بشأنها ذات القواعد التى تطبق على المعاهدات الدولية بصفة عامة ، وأيا ما كان وجه الحق فى هذا الجدل ، فإن الميثاق بما أقامه من بنيان ، قد استهدف تحقيق غايات معينة يجرى السعى من أجل تحقيقها التزاما بعدد من المبادىء التى حددها الميثاق ، ومن ثم فإننا نقسم هذا الفصل إلى مباحث ثلاثة . نخصص أولها لدراسة الطبيعة القانونية لميثاق الأمم المتحدة ، ونعرض فى الثانى للأهداف ، ثم نجعل المبحث الثالث وقفا على تعداد مبادىء الأمم المتحدة .

المبحث الأول

الطبيعة القانونية

لميثـاق الأمم المتحـدة

٥٦٤ - أثير البحث فى الفقه منذ مطلع هذا القرن حول الطبيعة القانونية للوثائق الدولية المنشئة للمنظمات الدولية ، وقد سبق لنا الاشارة إلى المذاهب المختلفة فى هذا الصدد [(١)] ، موضحين

(١) أنظر ما تقدم حول هذا الموضوع بالباب الثالث من الجزء الأول من هذا المؤلف ص ٢١٥ وما بعدها .

أن فريقا من الفقه ينطلق من بداية النظر إلى تلك الوثائق باعتبارها معاهدات دولية شارعة ، بينما ينظر فريق آخر إلى تلك الوثائق باعتبارها جزءا من بنيان دستورى للمجتمع الدولى .

٥٦٥ - وقد أثار ميثاق الأمم المتحدة بصفة خاصة اهتمام الباحثين فيما يتعلق بطبيعته القانونية ، وتردد الخلاف بين فريق يحرص كل الحرص على ابراز أن ميثاق الأمم المتحدة لا يعدو أن يكون معاهدة شارعة تسرى بشأنه كل القواعد التى تحكم المعاهدات الشارعة ، وفريق ينطلق من بداية التأكيد على الطبيعة الدستورية لميثاق الأمم المتحدة ، ويرتب على ذلك نتائج عديدة فى مقدمتها الوضع المتميز للميثاق فى اطار المعاهدات الدولية ، وسموه على غيره من المعاهدات ، بوصفه منطويا على أسس تنظيم المجتمع الدولى المعاصر .

أولا : ميثاق الأمم المتحدة معاهدة دولية جماعية شارعة :

٥٦٦ - تؤكد غالبية الفقه الدولى على أن ميثاق الأمم المتحدة لا يعدو أن يكون معاهدة دولية جماعية شارعة ، شأنه فى ذلك شأن سائر المعاهدات الدولية الشارعة ، لا يتميز عنها إلا بما يميز المعاهدات المنشئة لمنظمات دولية ، من حقيقة كونها تنشىء جهازا دائما له مجموعة من الاختصاصات التى تحددها المعاهدة المنشئة له[١] . وعلى الرغم من تسليمهم بالوضع المتميز الذى تحتله الأمم المتحدة كمعاهدة يسمو على غيره من المعاهدات . فانهم ينتهون إلى القول بأن الميثاق معاهدة يطبق عليه ما يجرى تطبيقه على المعاهدات الأخرى من قواعد قانون المعاهدات[٢] ، وبصفة خاصة مبدأ وجوب الوفاء للعهد ومبدأ وجوب أداء الالتزامات بحسن نية ، ويترتب على ذلك :

١ - أن أساس الالتزام بالميثاق كمعاهدة دولية جماعية هو ارادة الدول الأطراف التى عبرت عنها بالتوقيع والتصديق .

٢ - أن أطراف الميثاق مجموعة من الدول ذات السيادة ولا يتصور أن يكون من بينها أمماً أو أفراداً .

---

(١) أنظر فى هذا المعنى : Tunkin, G.I.
The legal Nature of the United Nation R.D.C. 1966 - III (T. 119) P. 18

(٢) أنظر المرجع السابق ص ١٩ .

٣ - تسرى على الميثاق كل القواعد التقليدية المتعلقة بتفسير المعاهدات ، سواء فيما يتعلق بمن يكون له التفسير والقواعد التى على مقتضاها[١] .

٤ - يخضع تعديل ميثاق الأمم المتحدة للقواعد العامة لتعديل المعاهدات ، بيد أنه يكفى، خلافاً لما تقتضى به هذه القواعد ، لكى يصبح التعديل نافذاً، أن توافق عليه ثلثى أعضاء المنظمة، على أن يكون من بينهم الأعضاء الدائمون فى مجلس ، الأمن ، وذلك وفقاً لنص الفقرة الثانية من المادة ١٠٩ من الميثاق .

ثانيا : الطابع الدستورى لميثاق الأمم المتحدة :

٥٦٧ - يذهب جانب من الفقه إلى التاكيد على الطابع الدستورى لميثاق الأمم المتحدة ، وينطلقون من القول بأنه إذا كان الميثاق من حيث الشكل عبارة عن معاهدة دولية جماعية ، فإنه من حيث الموضوع والمضمون ينظم موضوعا دستوريا. ذلك أن الميثاق لا يقتصر فحسب على ترتيب التزامات فى مواجهة الأطراف ، وإنما يقيم بنياناً تنظيميا للمجتمع الدولى ، وينشىء بعض الهيئات التى تقوم على خدمته ، ويؤكدون ذلك الطابع الدستورى من خلال الاشارة إلى المعاهد الدولية والتى جاء بها «إذا تعارضت الالتزامات التى يرتبط بها أعضاء « الأمم المتحدة » وفقا لأحكام هذا الميثاق مع التزام دولى آخر يرتبطون به فالعبرة بالتزاماتهم المترتبة على الميثاق » .

---

(١) كان هناك اقتراح بلجيكى أثناء مؤتمر سان فرانسيسكو بأن يكون تفسير الميثاق من اختصاص الجمعية العامة وحدها ، كما عرض اقتراح أخر بأن يكون التفسير من اختصاص محكمة العدل الدولية . إلا أن المؤتمر لم يأخذ بأى من هذين الاقتراحين . وأعلن فى تقريره أن من حق كل فرع من فروع الهيئة ، وهو بصدد مباشرة وظائفه أن يتولي تفسير أجزاء الميثاق المتعلقة بإختصاصاته وسلطاته ، ولا يخرج هذا التحكم عما جرى عليه العمل فى المنظمات الدولية بصفة عامه .

أما بالنسبة لقواعد التفسير فلم يرد لها أى تحديد في تقرير المؤتمر ونصوص الميثاق ، ومن ثم تسرى عليه كل القواعد التى يستهدف بها المفسر عند تفسير المعاهدات الدولية ، وبصفة خاصة تلك التى تقضى بتفسير الميثاق على ضوء أهداف المنظمة الدولية ، وبما يسمح بالاعتراف لها بكل الاختصاصات الضمنية اللازمة لمباشرة وظائفها .

أنظر الأستاذ الدكتور مفيد محمود شهاب . المنظمات الدولية - القاهرة - الطبعة الثانية ١٩٧٥ ص ٢٠٥ وأنظر فى دراسة قواعد تفسير المعاهدات بصفة عامة الأستاذ الدكتور حامد سلطان والأستاذة الدكتورة عائشة راتب وصلاح الدين عامر . القانون الدولى العام القاهرة ، ١٩٧٨ . وصلاح الدين عامر - مقدمة لدراسة القانون الدولي العام - ١٩٩٥

ويشير فريق آخر من الفقة إلى أن الطابع القريب جدا من العالمية الكاملة التى وصلت إليها أسرة الأمم المتحدة ، والطابع الملزم للقواعد الأساسية الواردة فى الميثاق تسمح بالقول بأنه قد اكتسب طابعا دستوريا(١) .

٥٦٨ - ونحن من جانبنا نعتقد اعتقادا جازما أن لميثاق الأمم المتحدة قيمة دستورية لا يمكن انكارها أو التشكيك فيها . وهو أمر لا يقتصر فقط على ميثاق الأمم المتحدة ذلك لأن الطابع الدستورى يتحقق فى تقديرنا لمواثيق أو دساتير المنظمات الدولية بصفة عامة ، باعتبارها تشكل جزءا من النظام الدستورى للمجتمع الدولى على النحو الذى سبقت الاشارة اليه فى الجزء الأول من هذا المؤلف . وهو ما يعنى بالضرورة أننا ننظر إلى ميثاق الأمم باعتباره جزءا من النظام الأساسى أو الدستورى للمجتمع الدولى ، ولا يمكن أن يقدح فى هذا التصور حقيقة أن الميثاق قد لبس ثوب المعاهدة الدولية الجماعية ، أو أنه عقد بين مجموعة من الدول ذات السيادة ، ذلك أن أسلوب المعاهدة بين الدول هو السبيل الوحيد للتوصل إلى وضع قواعد قانونية «مكتوبة» أياما كانت طبيعتها ، فى مجتمع لاتوجد فيه بعد السلطة التى تعلو على سلطة الدول الأعضاء فيه .

ويتجلى الطابع الدستورى للميثاق فى مظاهر عديدة منها بصفة خاصة ، ذلك الحرص الذى عبرت عنه الفقرة السادسة من المادة الثانية ، والتى جاء بها « تعمل الهيئة على أن تسير الدول غير الأعضاء فيها على هذه المبادىء بقدر ما تقتضيه ضرورة حفظ السلم والأمن الدولى » . وهو ما يعنى أن المبادى التى وردت بالميثاق ليست قاصرة على الدول الأطراف فى الميثاق وأعضاء هيئة الأمم المتحدة فحسب ، وإنما تتعلق بتنظيم المجتمع الدولى ككل بما فيه غير الأعضاء وذلك بالنسبة لحد أدنى يتمثل فى حفظ السلم والأمن الدولى . وهو الأمر الذى تؤكده امكانية التجاء الدول غير الأعضاء فى الهيئة إلى الجمعية العامة أو مجلس الأمن لعرض نزاعات تكون أطرافا فيها بشرط قبولها التزامات الحل السلمى (المادة ٢/٣٥) . وهو ما يكشف بجلاء قاطع عن الطابع الدستورى للميثاق ، وتجاوزه لنطاق المعاهد الجماعية ، من حيث المضمون ، إلى آفاق التنظيم الدستورى للمجتمع الدولى .

(١) أنظر في هذا المعني :

Schwarzenberger, George. International Law as applied by International courts and Tribunals.

Vol. 3 International Constitional Law, London 1976 - p.I.

٥٦٩ - ولعل من أهم النتائج التى تترتب على الطابع الدستورى لميثاق الأمم المتحدة، هو ذلك المركز المتميز الذى يتعين أن تشغلة قواعد الميثاق فى اطار تدرج قواعد القانون الدولى وهو الأمر الذى عبرت عنه المادة ١٠٣ من الميثاق السالفة الذكر ، والتى تولت تحديد علاقة الميثاق بغيره من المعاهدات ، معطية لقواعد الميثاق أولوية مطلقة فى التطبيق عند وجود تعارض بينها وبين اتفاقات دولية بغض النظر عن تاريخ عقدها ، أى سواء كانت قد عقدت قبل ميثاق الأمم المتحدة ، أم كانت تالية له فى التاريخ . كما تسرى ذات القاعدة أيضا بغض النظر عما إذا كانت تلك الاتفاقات موقعة بين دول أعضاء فى الأمم المتحدة ، أو بين دول أعضاء وأخرى غير أعضاء بها.

بيد أنه يلاحظ هنا أن تطبيق المادة ١٠٣ من الميثاق لايؤدى إلى الغاء النصوص المخالفة لأحكام الميثاق تلقائيا ، لأن النص يقتصر فحسب على وضع قاعدة فى حالة التعارض بين التزامات مترتبة على النصوص المتعارضة وليس بين النصوص المتعارضة ذاتها . وبناء عليه فإن المعاهدة الدولية التى تتعارض بعض الالتزامات المترتبة عليها مع ميثاق الأمم المتحدة ، تبقى نافذة ، إلا أنه يوقف تطبيقها فى كل مرة تتعارض الالتزمات المترتبة عليها مع تلك المترتبة على الميثاق .

ويذهب البعض إلى القول بحق بأن الصعوبة تظل قائمة من الناحية العملية ، بالنسبة لتقرير وجود تعارض بين التزام ناتج عن معاهدة دولية وأحكام الميثاق ، إذا لا توجد جهة معينة مهمتها تقرير هذا التعارض . ومن الثابت أن الأمانة العامة ، المكلفة بتسجيل المعاهدات وفقا لأحكام الميثاق (المادة ١٠٠) يجب عليها القيام بهذا الاجراء وحتى لو تأكد لها أن المعاهدة المطلوب تسجيلها تخالف الميثاق[١] .

المبحث الثاني

أهداف الأمم المتحدة

٥٧٠ - حددت المادة الأولى من ميثاق الأمم المتحدة أهداف الأمم المتحدة وقد جاء فيها :

« مقاصد الأمم المتحدة » هى :

١ - حفظ السلم والأمن الدولى ، وتحقيقا لهذه الغاية تتخذ الهيئة التدابير المشتركة الفعالة لمنع الأسباب التى تهدد السلم ولازالتها ، وتقمع أعمال العدوان وغيرها من وجوه الاخلال بالسلم ، وتتذرع بالوسائل السلمية ، وفقا لمبادئ العدل والقانون الدولى ، لحل المنازعات الدولية التى قد تؤدى إلى الاخلال بالسلم أو لتسويتها .

---

(١) أنظر الأستاذ مفيد محمود شهاب . المرجع السابق الاشارة اليه ص ٢٠٨ .

٢ - انماء العلاقات الودية بين الأمم على أساس احترام المبدأ الذى يقتضى بالتسوية فى الحقوق بين الشعوب وبأن يكون لكل منها تقرير مصيرها ، وكذلك اتخاذ التدابير الأخرى الملائمة لتعزيز السلم العام .

٣ - تحقيق التعاون الدولى على حل المسائل الدولية ذات الصفة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والانسانية وعلى تعزيز احترام حقوق الانسان والحريات الأساسية للناس جمعيا والتشجيع على ذلك اطلاقا بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء .

٤ - جعل هذه الهيئة مرجعا لتنسيق أعمال الأمم وتوجيهها نحو ادراك هذه الغايات المشتركة.

فإذا ما تأملنا هذا النص فى ضوء ديباجة الميثاق ونصوصه الأخرى تبين لنا بجلاء أن الأهداف التى تتغياها الأمم المتحدة هى :

أولا : حفظ السلم والأمن الدوليين :

٥٧١ - وهذا هو الهدف الرئيسى للأمم المتحدة ، وكان التطلع إلى تحقيقة بمثابة الباعث الرئيسى وراء الجهود المتتالية التى أنجبت ميثاق الأمم المتحدة ، ومن هنا عنى واضعو الميثاق بالنص على هذا الهدف فى نصوص متعددة ، كما ورد فى ديباجة الميثاق التى جاء بها « نحن شعوب الأمم المتحدة ، وقد آلينا على أنفسنا أن ننقذ الأجيال المقبلة من ويلات الحرب ٠٠٠ ».

وقد أوضحت الفقرة الأولى من المادة الأولى كيفية العمل على تحقيق هذا الهدف الأساسى ، بالاشارة إلى إتخاذ الهيئة للتدابير المشتركة الفعالة لمنع الأسباب التى تهدد السلم ولازالتها ، وقمع أعمال العدوان، وغيرها من وجوه الاخلال بالسلم ، والتذرع بالوسائل السلمية وفقا لمبادىء العدل والقانون الدولى لحل المنازعات الدولية التى قد تؤدى إلى الاخلال بالسلم أو لتسويتها .

ثانيا : تنمية العلاقات الودية بين الدول :

٥٧٢ - وهو الهدف الثانى من الاهداف التى تسعى هيئة الأمم المتحدة إلى تحقيقها ، وهو يعتبر وثيق الصلة بالهدف الأول ، بوصف أن العمل على تنمية العلاقات الودية بين الدول ، يعد المقدمة الضرورية التى تمهد لتحقيق الأمن ودوام السلم الدولى .

ثالثا : تحقيق التعاون الدولى في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والانسانية بوجة عام :

٥٧٣ - أكدت ديباجة ميثاق الأمم المتحدة أن الهيئة سوف تعمل على الاهتمام بالمجالات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والانسانية ، فقد جاء بها « وأن نؤكد من جديد إيماننا بالحقوق

الأساسية للإنسان وبكرامة الفرد وقدره وبما للرجال والنساء والأمم كبيرها وصغيرها من حقوق متساوية ... وأن ندفع بالرقى الاجتماعى قدما، وأن نرفع مستوى الحياة فى جو من الحرية أفسح .. وأن نستخدم الاداة الدولية فى ترقية الشئون الاقتصادية والاجتماعية للشعوب جميعا ؟

ثم جاءت الفقرة الثالثة من المادة الأولى من الميثاق ، لتقرر فى وضوح ودقه، أن تحقيق التعاون الدولى على حل المسائل االدولية ذات الصفة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والانسانية ، وعلى توفير احترام حقوق الانسان ، والحريات الأساسية للناس جميعاً ، تعد من المقاصد التى تعمل هيئة الأمم المتحدة على تحقيقها .

والواقع من الأمر أن السلم والأمن الدوليين يرتبطان أشد الارتباط بالحلول الناجمة للمشاكل الاقتصادية والاجتماعية فى الدول المختلفة .

٥٧٤ - ولئن كان ميثاق الأمم المتحدة قد أورد النص على انماء التعاون الدولى فى هذة السئون للرابطة الوثيقة بين تحقيق السلم العالمى وإيجاد الحلول للمشاكل الاقتصادية والاجتماعية للدول الأعضاء فى المجتمع الدولى ، إلا أن المناقشات التى دارت فى مؤتمر الأمم المتحدة أكدت تعارض مصالح الدول وتضاربها بهذا الخصوص . فقد اراد البعض أن تكون سلطات الأمم المتحدة فى هذة المجالات اختصاصات وسلطات كبيرة تجعل منها هيئة فعالة فى سبيل تحقيق التعاون الدولى فى تلك المجالات . بينما رغبت غالبية الدول المشتركة فى مؤتمر سان فرانسيسكو تقييد اختصاصات الأمم المتحدة فى تلك المجالات ، حتى لا تتدخل فى صميم الاختصاص الداخلى للدول الأعضاء . ومن هنا جاء النص فى المادة الثانية على قيد الإختصاص الداخلى كمبدأ من مبادىء الأمم المتحدة ، لكى يكون ساريا بالنسبة لكل صور نشاط هيئة الأمم المتحدة .

٥٧٥ - على أن ذلك لا يمكن أن يؤثر بأية حال على حقيقة الاهتمام بدور الأمم المتحدة فى مجال تحقيق التعاون بين الدول فى المجالات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والانسانية بوجه عام. وهو الأمر الذى يكشف عنه نص المادة الخامسة والخمسون والتى جاء بها أنه « رغبة فى تهيئة دواعى الاستقرار والرفاهية الضروريين لقيام علاقات سلمية ودية بين الأمم مؤسسة على احترام المبدأ الذى يقضى بالتسوية فى حقوق بين الشعوب وبأن يكون لكل منها تقرير مصيرها، تعمل الأمم المتحدة على :

(أ) تحقيق مستوى أعلى للمعيشة وتوفير أسباب الاستخدام المتصل لكل فرد والنهوض بعوامل التطور والتقدم الاقتصادى والاجتماعى .

(ب) تيسير الحلول للمشاكل الدولية الاقتصادية والاجتماعية والصحية وما يتصل بها ، وتعزيز التعاون الدولى فى أمور الثقافة والتعليم .

(جـ) أن يشيع فى العالم احترام حقوق الانسان والحريات الأساسية للجميع بلا تمييز بين الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء ، ومراعاة تلك الحقوق والحريات فعلا » .

والالتزام الذى ألقته المادة السادسة والخمسون من الميثاق على عاتق الدول الأعضاء فى هذا المجال « يتعهد جميع الأعضاء بأن يقوموا منفردين أو مشتركين، بما يجب عليهم من عمل بالتعاون مع الهيئة لادراك المقاصد المنصوص عليها فى المادة الخامسة والخمسين » .

ومن ناحية أخرى فإن ميثاق الأمم المتحدة قد أقام جهاز ا رئيسيا من أجهزة الأمم المتحدة هو المجلس الاقتصادى والاجتماعى ، جاعلا منه أداة الاتصال بين الأمم المتحدة والمنظمات الدولية التى تعمل فى ميادين التعاون الدولى فى المجالات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والانسانية بوجه عام ، وخاصة الوكالات المتخصصة التى يتم الربط بينها وبين الأمم المتحدة بواسطة اتفاقات للوصل .

رابعا : أن تكون الأمم المتحدة مرجعا لتنسيق أعمال الدول وتوجيهها نحو ادراك الغايات المشتركة :

٥٧٦ - وقد ورد النص على هذا الهدف فى الفقرة الرابعة من المادة الأولى ، ومقتضى تحقيق هذا الهدف جعل هيئة الأمم المتحدة بمثابة المحور الذى تدور حوله صور النشاط المختلفة فى ميدان العلاقات الدولية . وليس المقصود بذلك اخضاع نشاط المنظمات الدولية كافة للأمم المتحدة ، ولكن المقصود هو تحقيق التعاون بين هذه المنظمات على النحو الذى يحقق تنسيقا كاملا لأوجه نشاطها جميعا .

المبحث الثالث

مبادىء الأمم المتحدة

٥٧٧ - حددت المادة الثانية من الميثاق المبادىء التى تلتزمها هيئة الأمم المتحدة وأعضاؤها فى سعيهم نحو تحقيق تلك الغايات وذلك بنصها :

« تعمل الهيئة وأعضاؤها فى سعيها وراء المقاصد المذكورة فى المادة الأولى وفقا للمبادىء الآتية:

١ - تقوم الهيئة على مبدأ المساواة فى السيادة بين جميع أعضائها .

٢ - لكى يكفل أعضاء الهيئة لأنفسهم جميعاً الحقوق والمزايا المترتبة على صفة العضوية يقومون فى حسن نية بالالتزامات التى أخذوها على أنفسهم بهذا الميثاق .

٣ - يفض جميع أعضاء الهيئة منازعاتهم الدولية بالوسائل السلمية على وجه لايجعل السلم والأمن والعدل الدولى عرضة للخطر .

٤ - يمتنع أعضاء الهيئة جميعا فى علاقاتهم الدولية عن التهديد باستعمال القوة أو استخدامها ضد سلامة الأراضى أو الاستقلال السياسى لأية دولة أو على أى وجه آخر لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة .

٥ - يقدم جميع الأعضاء كل ما فى وسعهم من عون إلى « الأمم المتحدة » فى أى عمل تتخذه وفق هذا الميثاق ، كما يمتنعون عن مساعدة أية دولة تتخذه الأمم المتحدة ازاءها عملا من أعمال المنع أو القمع .

٦ - تعمل الهيئة على أن تسير الدول غير الأعضاء فيها على هذه المبادئ بقدر ما تقتضيه ضرورة حفظ السلم والأمن الدولى .

٧ - ليس فى هذا الميثاق ما يسوغ « للأمم المتحدة » أن تتدخل فى الشئون التى تكون من صميم السلطان الداخلى لدولة ما ، وليس فيه ما يقتضى الأعضاء أن يعرضوا مثل هذة المسائل لأن تحل بحكم هذا الميثاق ، على أن هذا المبدأ لايخل بتطبيق تدابير القمع الواردة فى الفصل السابع ».

ولما كنا قد تعرضنا لدراسة هذه المبادئ فى غالبيتها خلال دراستنا للنظرية العامة فى الجزء الأول من هذا المؤلف ، وخاصة خلال دراستنا للمبادئ الاساسية لتنظيم المجتمع الدولى ، فإننا سنكتفى هنا بدراسة موجزة لتلك المبادئ على التوالى .

أولا : مبدأ المساواة في السيادة بين الدول الأعضاء :

٥٧٨ - يعد هذا المبدأ الذى ورد النص عليه فى الفقرة الأولى من المادة الثانية ، واحدا من المبادئ الأساسية فى القانون الدولى التقليدى ، الذى يقوم على أساس عدم وجود سلطة عليا فى المجتمع الدولى ، كما هو الشأن فى المجتمع الداخلى ، وهو ما يعنى عدم وجود التفرقة بين طائفتى الحكام والمحكومين فى النظام القانونى الدولى ، وبعبارة أخرى تحقيق المساواة الكاملة من الناحية النظرية على الأقل بين الدول فى المجتمع الدولى .

ومع ذلك فقد أنطوى ميثاق الأمم المتحدة على بعض النصوص التى تعد بمثابة مساس بهذا المبدأ مثل ذلك المركز المتميز الذى تتمتع به الدول الكبرى فى مجلس الأمن .

ثانياً : أداء الإلتزامات الدولية بحسن نية :

٥٧٩ - يعد مبدأ أداء الإلتزامات بحسن نية . واحداً من المبادئ الرئيسية فى النظام القانونى الدولى ، ومن هنا .كان حص واضعو الميثاق على الربط فى المفقرة الثانية من المادة الثانية ، بين التمتع بالحقوق والمزايا المقررة بموجب الميثاق ، وبين أداء الالتزامات التى يفرضها الميثاق على الدول الأعضاء .

ثالثا : تسوية المنازعات الدولية بالوسائل السلمية :

٥٨٠ - لما كانت هيئة الأمم المتحدة تستهدف تحقيق وضمان صيانة السلم والأمن الدوليين ، فقد كان من الطبيعى أن يؤكد الميثاق فى المادة ٣/٢ على مبدأ وجوب تسوية الخلافات الدولية بالوسائل السلمية ، تمهيد لاعلان وتأكيد مبدأ تحريم استخدام القوة فى العلاقات الدولية .

وقد تضمن الفصل السادس من الميثاق الأحكام الخاصة بفض المنازعات الدولية عن طريق الوسائل السلمية . وجاء بالمادة ٣٣ من الميثاق أنه يجب على أطراف أى نزاع من شأن استمراره أن يعرض حفظ السلم والأمن الدولى للخطر أن يلتمسوا حله بادىء ذى بدء بطريق المفاوضة والتحقيق والوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية أو أن يلجأوا إلى الوكالات والتنظيمات الاقليميّة أو غيرها من الوسائل السلمية التى يقع عليها اختيارهم .

رابعا : تحريم استخدام القوة أو التهديد بها فى العلاقات الدولية :

٥٨١ - عنى واضعو الميثاق بالنص صراحة على تحريم استعمال القوة أو التهديد بها فى العلاقات الدولية . رعبرت ديباجة الميثاق عن هذا المعنى ، وجاء بالمادة الأولى من الميثاق أن أول

مقاصد الأمم المتحدة هو حفظ السلم والأمن الدولي . ونصت المادة الثانية فى فقرتها الرابعة على أن « يمتنع أعضاء الهيئة جميعاً فى علاقتهم الدولية عن أن يهددوا بالقوة أو يستخدموها ضد سلامة الأراضى والاستقلال السياسى لأية دولة أو على أى وجه آخر لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة .كما جاء الفصل السابع من الميثاق وقفا على تحديد الأعمال الواجب اتخاذها من جانب مجلس الأمن فى حالات تهديد السلم أو الاخلال به ووقوع العدوان .

وإذا كان ميثاق الأمم المتحدة يعد خطوة أساسية فى سبيل تحريم الحرب ووضعها خارج القانون، فإنه مازال من المتصور قانونا فى ظل الميثاق قيام بعض الحروب تعد بمثابة استثناء على الأصل العام الذى يحرم الحرب واستخدام القوة فى العلاقات الدولية . وذلك على النحو الذى سبق لنا بيانه(١) .

خامساً : معاونة الأمم المتحدة للنهوض بمهامها :

٥٨٢ - تنطوى الفقرة الخامسة من المادة الثانية على تقرير مبدأ وجوب أن تقدم الدول الأعضاء كل ما فى وسعها من عون إلى الأمم المتحدة حتى تسطيع الهيئة أن تؤدى بنجاح المهام التى عينها الميثاق ، ولاشك أن فى مقدمة تلك المهام ما قد يقوم به مجلس الأمن وفقا لأحكام الفصل السابع من الميثاق التي تخول المجلس سلطة اتخاذ الاجراءات الجماعية .

ولا يكفى أن تؤدى الدولة التزاماتها فى مساعدة الأمم المتحدة فى تحقيق أهدافها ، وإنما يتعين عليها أيضاً أن تمتنع عن مساعدة الدول التى قد تتخذ الأمم المتحدة ضدها عملا من أعمال القمع .

سادسا: وجوب سير الدول غير الأعضاء على هدى هذه المبادئ بالقدر الذى تقتضيه ضرورات حفظ السلم والأمن الدولى :

٥٨٣ - وهو المبدأ الذى نصت عليه الفقرة السادسة من المادة الثانية من الميثاق وأول ما يلاحظ بصدد هذا المبدأ أنه يتعارض مع المبدأ القانونى القاضى بأن الاتفاقات والمعاهدات الدولية لاتلزم الا أطرافها .

وهذا الأمر لايمكن أن يفسر الا فى ضوء فهم الطبيعة الدستورية لميثاق الأمم المتحدة ، باعتباره جزءا من القانون الدستورى أو الأساسى للمجتمع الدولى المعاصر ، لايقتصر فقط على ترتيب حقوق

(١) أنظر فى تفصيلات ذلك ما تقدم فقرة ٢٢٥ وما بعدها ص ١٣٣ وما بعدها

والتزامات بالنسبة للدول الأعضاء ، وانما يتجاوز ذلك إلى وضع تنظيم عام للمجتمع الدولى بأسره ، يمكن أن تترتب فى ظله بعض الواجبات على الدول التى لم تكن اطرافا فيه. ومن ناحية أخرى فان هذا الفهم هو الذى يفسر أيضا، وانطلاقا من ذات المنطق أباح الميثاق للدول الغيرأعضاء امكانية الافادة من أحكامه حيث يعترف لها ببعض الحقوق منها:

(أ) ما جاء بالمادة ٣٥/ ٢ من الميثاق من أن لكل دولة ليست عضو في الأمم المتحدة أن تنبه مجلس الأمن أو الجمعية العامة إلى أى نزاع تكون طرفا فيه إذا كانت تقبل مقدما فى خصوص هذا النزاع التزامات الحل السلمى المنصوص عليها فى الميثاق.

(ب) جاء بالمادة ٣٢ من الميثاق أن لأى دولة ليست عضوا فى الأمم المتحدة ، تكون طرفا فى نزاع معروض على مجلس الأمن لبحثة ، الحق فى الاشتراك فى المناقشات المتعلقة بهذا النزاع دون أن يكون لها حق التصويت .

(جـ) جاء بالمادة ٩٣/ ٢ من الميثاق أنه يجوز لدولة ليست من أعضاء الأمم المتحدة أن تنضم إلى النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية بشروط تحددها الجمعية العامة لكل حالة بناء على توصية مجلس الأمن .

سابعاً: عدم تدخل الأمم المتحدة فى المسائل المتعلقة بالإختصاص الداخلى للدول:

٥٨٤ - حرص واضعو الميثاق على النص على هذا المبدا في المادة ٧/٢ حتي لا تكون إختصاصات هيئة الأمم المتحدة مطلقة ، ولتأكيد مبدأ السيادة الذي تحرص الدول علي إعلان وجوب عدم المساس به بأى شكل من الاشكال . ولما كان ميثاق الأمم المتحدة لم يحدد المسائل التى تدخل فى صميم الإختصاص الداخلى للدول، فإن تحديد تلك المسائل يثير كثيراً من الخلافات الفقهية ، وقد استقر العرف الخاص بالأمم المتحدة على إعتبار أن عقد الدولة لمعاهدة تمس موضوعاً داخلياً يخرج هذا الموضوع عن النطاق الداخلى إلى نطاق العلاقات الدولية ، فلا يجوز لهذه الدولة أن تدفع بصدده بقيد الإختصاص الداخلى. ويجرى العمل ـ كما سبقت الإشارة ـ علي ترك الفصل فيما إذا كانت مسائلة تتعلق بتصميم إختصاص الأمم المتحدة أو لا تتعلق به لفروع الأمم المتحدة ذاتها . وقد جرى عرف الأمم المتحدة علي إستبعاد الدفع بتعلق المسألة بالاختصاص الداخلي للدول الأعضاء كلما تعلق الأمر بمباشرة أى من الاختصاصات الممنوحة فى الميثاق [١] .

(١) أنظر في تفصيلات ذلك الجزء الأول من هذا المؤلف.

وتجدر الاشارة إلى الاستثناء الهام الذى يرد على مبدأ عدم التدخل فى الشئون الداخلية للدول الأعضاء ، وهو المتعلق بالجزاءات والتدابير التى يملك مجلس الأمن إتخاذها وفقا لأحكام الفصل السابع من الميثاق ، والتى لا تخضع لهذا القيد ، نزولا على اعتبارات حفظ السلم والأمن الدوليين .

الباب الثاني

بنيان الأمم المتحدة

تمهيد وتقسيم :

٥٨٥ - عرضنا فى الباب الأول من هذا الجزء الثانى لنشأة نظام الأمم المتحدة وللأهداف التى يسعى الى تحقيقها والمبادىء التى تلتزم بها هيئة الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة . وبقى أن نتناول فى هذا الباب الثانى بنيان الأمم المتحدة ، هيئة الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة ، وهى دراسة لها أهمية قصوى فى ضوء ما هو معروف من أن الهيئات الدولية ، وهى بطبيعتها من الأشخاص الاعتبارية ، تعتمد فى تكوين ارادتها وتسيير أوجة نشاطها ، على مجموعة من الأجهزة ، والأشخاص الطبيعيين ، الذين يعملون فى خدمتها ، ويكونون ارادتها ، ويعبرون عن هذه الارادة ، ولئن كانت دراسة أجهزة الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة ، تكشف عن صور حقيقية لبنيانها ، فإن هذه الصور لاتكتمل بغير التعرض لدراسة نظام العضوية فيها ، ذلك أنه ما كان يتصور أن يقوم هذا البنيان بغير هذه العضوية . ومن هنا فإننا نقسم هذا الباب إلى فصلين ، نعرض فى الأول منها لنظام العضوية فى الأمم المتحدة ، ثم نتناول فى الثانى أجهزة هيئة الأمم المتحدة .

الفصل الأول

العضوية فى الأمم المتحدة

تمهد وتقسيم :

٥٨٦ - اذا كان من الميسور فى إطار هذا المؤلف التعرض بالتفصيل لنظام العضوية فى هيئة الأمم المتحدة من كافة جوانبها ، سواء فيما يتعلق بكيفية اكتسابها ، والعوارض التى ترد عليها فتؤدى الى ايقافها أو فقدانها ، فإن دراسة تفصيلية لنظام العضوية فى كافة الوكالات المتخصصة ، قد يبدو أمرا يتجاوز هذا النطاق ، وقد ينطوى على شىء من التكرار لتشابه القواعد الخاصة بالعضوية فى تلك الوكالات ، وهو ما يحدونا الى الاكتفاء بتناول القواعد العامة المشتركة بالنسبة لنظام العضوية فى الوكالات ، المتخصصة المرتبطة بالأمم المتحدة ، ومن هنا فإننا نقسم هذا الفصل إلى مباحث ثلاث ، نجعل أولهما خاصا باكتساب ، العضوية فى الأمم المتحدة ، ونخصص الثانى لدراسة عوارض العضوية فى هيئة الأمم المتحدة ، ثم نتناول فى المبحث الثالث القواعد الخاصة بنظام العضوية فى والوكالات المتخصصة .

المبحث الأول

العضوية فى الأمم المتحدة

العضوية الأصلية والعضوية بالأنضمام :

٥٨٧ - تشير نصوص ميثاق الأمم المتحدة الى تفرقة بين الأعضاء الأصليين الذين وقعوا تصريح الأمم المتحدة ، ثم شاركوا فى مؤتمر سان فرانسيسكو - عدا دولة واحدة هى بولندا التى اعتبرت أيضاً عضوا مؤسسا - ووقعوا ميثاق الأمم المتحدة وبين الأعضاء المنضمين ، فقد جاء بالمادة الثالثة من الميثاق « الأعضاء الأصليون للأمم المتحدة هى الدول التى إشتركت فى مؤتمر الأمم المتحدة لوضع نظام الهيئة الدولية المنعقدة فى سان فرانسيسكو ، والتى توقع على هذا الميثاق وتصدق عليه طبقا للمادة ١١٠ وكذلك الدول التى وقعت من قبل تصريح الأمم المتحدة الصادر فى أول يناير سنة ١٩٤٢ ، وتوقع هذا الميثاق وتصدق عليه .

بينما نصت المادة الرابعة فى فقرتها الأولى على أن « العضوية فى الأمم المتحدة مباحة لجميع الدول الأخري المحبة للسلام ، والتى تأخذ نفسها بالإلتزامات التى يتضمنها هذا الميثاق ، والتى ترى الهيئة أنها قادرة على هذه الإلتزامات راغبة فيه ».

والواقع من الأمر أن الميثاق لا يقيم تفرقة بين الأعضاء الأصليين وبين الأعضاء المنضمين من حيث المسئوليات المترتبة على العضوية ، أو المزايا التى تترتب على ثبوت وصف العضوية فهذه تفرقة نظرية تاريخية محضة ، بيد أن من الواجب الانتباه إلى أن ميثاق الأمم المتحدة لا يأخذ بمبدأ العضوية الاجبارية فى المنظمة ، وقد استبعد مؤتمر سان فرانسيسكو اقتراحا تقدمت به أوروجواى للأخذ بهذا المبدأ. وعلى الرغم مما ينطوي عليه ذلك المبدأ من تأكيد الطابع العالمي للمنظمة فقد رأت الدول المشتركة فى المؤتمر وجوب النزول على اعتبارات الطبيعة القانونية للمنظمة الدولية ، بوصفها وسيلة من وسائل تحقيق التعاون الإختيارى بين الدول فى المجتمع الدولى المعاصر.

٥٨٨ - ومن هنا فإن المادة الرابعة بعد أن أوضحت فى فقرتها الأولي المشار اليها ، المبدأ العام الذى يقضى بأن باب العضوية فى الأمم المتحدة مفتوح أمام جميع الدول المحبة للسلام القادرة على تنفيذ الالتزامات الواردة بالميثاق ،رسمت فى فقرتها الثانية الاجراءات الواجب اتباعها فى قبول الأعضاء الجدد حيث نصت على أن قبول أيه دولة من هذه الدول فى عضوية « الأمم المتحدة » يتم بقرار من الجمعية العامة بناء على توصية من مجلس الأمن .

وهكذا يبدو الطابع الاختيارى للانضمام إلى الأمم المتحدة سواء من جانب الدول غير الأعضاء أو من جانب المنظمة . فعلى الرغم من اقبال الدول أعضاء المجتمع الدولى ، على الانخراط فى عضوية الأمم المتحدة ، بحيث لم يتخلف عن ذلك إلا عدد قليل جداً من الدول بسبب بعض الأوضاع والظروف الخاصة ، فإن ذلك الانضمام من جانب تلك الدول قد تم بمحض اختيارها ، إدراكا منها لأهمية إنتسابها لعضوية الأمم المتحدة . كما أن البت فى قبول الدولة الراغبة فى الانضمام أمر أختيارى تماماً من جانب الهيئة ، حيث يكون لمجلس الأمن والجمعية العامة ، البت فى هذا الطلب ، فى ضوء تقديرهما لمدى رغبة الدولة طالبة الانضمام ، وقدرتها على تنفيذ الالزامات الواردة بالميثاق .

ويمكن القول بإن ثمة طائفتين من الشروط ينبغى أن تتوافر فى الدول التى تتقدم للانضمام إلى عضوية هيئة الأمم المتحدة أولاهما شروط موضوعية ، والثانية شروط شكلية ، وسنعرض لكلا من الطائفتين على التوالى فيما يلى .

أولا : الشروط الموضوعية :

٥٨٩ - تستفاد الشروط الموضوعية لعضوية هيئة الأمم المتحدة فى نص الفقرة الأولى من المادة الرابعة من الميثاق المشار إليها ، وتتحصل فى وجوب أن تكون الوحدة التى تتقدم لطلب العضوية فى هيئة الأمم المتحدة ، قد توافر لديها وصف الدولة ، وأن تكون محبة للسلام ، وأن تقبل الإلتزامات التى يرتبها الميثاق على الدول الأعضاء ، وأن تكون قادرة على تنفيذ تلك الإلتزامات راغبة فى ذلك .

(أ) أن تكون دولة :

٥٩٠ - فالعضوية فى الأمم المتحدة قاصرة على الدول دون سواها ، ويلاحظ هنا أن الأمر يختلف عما كان عليه الوضع فى ظل عهد عصبة الأمم الذى كان عهدها يسمح لأيه مستعمرة تتمتع بالحكم الذاتى أو دمنيون التقدم لعضوية العصبة ، وهو ما يعنى أن باب الانضمام إلى العصبة كان مفتوحا أمام الأقاليم التى لاترقى إلى وصف الدولة فى مفهوم القانون الدولى ، ولكن هذا الخلاف يبدو نظريا فحسب ، ذلك أن ميثاق الأمم المتحدة لم يتعرض لتحديد المقصود بالدولة ، وأخذ عرف الأمم المتحدة بتفسير هذا اللفظ تفسيرا واسعا سمح لها بقبول عضوية أقاليم لم تستكمل مقومات الدولة طالما أنها تمتلك الحق فى أن تحكم نفسها بنفسها . ولايترتب على قبول الدولة فى الأمم المتحدة الاعتراف الدولى بها كدولة ذات سيادة من جانب الدول الأعضاء فى الزمم المتحدة ، والأثر القانونى الوحيد لقبول عضوية الدولة فى المنظمة هو اعتراف المنظمة بها فى نطاق الاختصاصات التى تتمتع بها المنظمة، وتمتعها بكافة حقوق العضوية عملا على تحقيق أهداف وأغراض الهيئة . ولا يؤثر قبول العضوية بحال فى العلاقات الفردية بين العضو الجديد وسائر الأعضاء.

(ب) محبة للسلام :

٥٩١ - اشترط الميثاق فى الدولة التى تقبل كعضو منضم فى الأمم المتحدة أن تكون محبة للسلام ، وهو وصف سياسى فى المقام الأول ، ويصعب وضع تعريف قانونى يحتويه أو يفسرة تفسيراً موضوعيا ، وقد ذهب البعض إلى القول بأن المقصود بهذا الشرط هو منع الدول التى كانت فى حالة حرب مع الحلفاء خلال الحرب العالمية الثانية أو التى قامت بمساعدة الدول الاعداء ضد دول

الحلفاء . ومع ذلك فإن بعض الدول التى وصفت فى وقت معين وخاصة فى بداية نشأة هيئة الأمم المتحدة بأنها من الدول التى تفتقر إلى وصف الدول المحبة للسلام ، قد إعترف لها بعد مضى فترة من الوقت بتوافر ذلك الوصف ، والمثل ذو الدلالة هنا هو دولة أسبانيا ، فعلى الرغم من القرار الذى أصدرته الجمعية العامة بعزمها على عدم تأييد أى طلب تتقدم به الحكومة الأسبانية بقيادة الجنرال فرانكو للانضمام إلى عضوية الأمم المتحدة ، وحرمانها من الاشتراك فى أى نشاط تقوم به الأمم المتحدة ، إلا أنها قبلت كعضو منضم بعد مضى فترة من الوقت ، بل أن ألمانيا التى قادت الحرب قد قبلت بدولتيها - الغربية والشرقية - فى عضوية الأمم المتحدة ، وهو ما يعنى أن ذلك الوصف يتغير بتغير الظروف السياسية .

---

(١) أنظر هذا المعني الأستاذة الدكتورة عائشة راتب وصلاح الدين عامر المرجع السابق الأشارة اليه ص ١٤٤ .

وأنظر في تأثر مفهوم الأمم المتحدة للدول بالإعتبارات السياسية :

Feinberg. N.,

L'admission de noueaux membres à la société des Nations et à l'organisation des Nations Unies. .

R.D.C. 1952 -1 (Tome 80) pp. 331 et ss.

وقد لاحظ جانب من الفقه بحق أن بعض الدول الأعضاء الأصليين لم تكن تنطبق عليها بدقة كافة عناصر الدولة التي يعرفها القانون الدولي نظرا لافتقادها لعنصر السيادة في مظهره الخارجي فالهند لم تكن قد حصلت علي استقلالها بعد بصور رسمية عن الامبراطورية البريطانية، والفلبين التي لم تكن قد استقلت بعد عن الولايات ، كما أن الأمم المتحدة قد تساهلت في تفسير وصف الدولة ، وهي تمنح العضوية الأصلية لكل من أوكرانيا وروسيا البيضاء ، وهما دولتان لا تتمتعان بالاستقلال السياسي ، لأنهما تعدان من الناحية القانونية والفعلية جزءا من الأتحاد السوفيتي (السابق) ، ولم يمنح لها وصف الدولة الابناء علي نص الدستور السوفيتي يقر فيه حق كل جمهورية من الجمهوريات الداخلة في الاتحاد السوفيتي (السابق) في تبادل العلاقات الدبلوماسية مع الدول الأخري وأن تبرم معها معاهدات دولية ، وهو النص الذي ظل حبرا علي ورق ، وأن الأسباب الحقيقية في هذا التساهل من جانب الأمم المتحدة في هذا الشأن كان يكمن في الاعتبارات السياسية التي كانت تتحصل في السماح للاتحاد السوفيتي (السابق) بأن يكون له ثلاثة مقاعد في الجمعية العامة بدلا من مقعد واحد ، وأن يكون له تمثيل أكبر في بقية الأجهزة الأخري في وقت كانت الكتلة الغربية تمثل الغالبية العظمي من أعضاء الأمم المتحدة .

أنظر :

الأستاذ الدكتور محمد السعيد الدقاق التنظيم الدولي . بيروت ١٩٨١ ص ٢٣٧ ، ٢٣٨ .

(جـ) أن تقبل تحمل الالتزامات التى يفرضها الميثاق وأن تكون قادرة على تنفيذها راغبة فى ذلك :

٥٩٢ - قبول الدولة للتحمل بالالتزامات التى يفرضها الميثاق شرط بديهى لا يثير جدلا ولا خلافا ، ويلزم فوق ذلك أن تكون الدولة قادرة عل تنفيذ أحكام الميثاق بكل ما يتطلبه ذلك من قدرة على تحمل الالتزامات التى تفرضها نصوص الميثاق على الدول الأعضاء ، وقد أثار هذا النص بعض المشاكل المتعلقة بالدول التى تأخذ بنظم الحياد الدائم ، والدول البالغة الصغر وهى مشاكل أثارت الكثير من الخلاف والجدل .

الدول التى تأخذ بنظام الحياد الدائم :

٥٩٣ - وقد أثير البحث منذ البداية حول مدى امكانية انضمام الدول التى تأخذ بنظام الحياد الدائم فى عضوية الأمم المتحدة ، على أساس أن الالتزامات التي يلقيها ميثاق الأمم المتحدة على عاتق تلك الدول تتعارض مع التزامات الحياد الدائم ، وهذا هو السبب فى بقاء سويسرا خارج عضوية الأمم المتحدة . ولكن ذلك لم يحل دون قبول دول أخرى تأخذ بنظام الحياد الدائم فى عضوية الأمم المتحدة مثل النمسا فى ٢٦ أكتوبر ١٩٥٥ ، بعد أن أعلنت أنها تقبل الالتزامات المترتبة على الميثاق دون تحفظ(١) .

الدول البالغة الصغر The mini srates :

٥٩٤ - وقد أثيرت مشكلة الدول البالغة الصغر فى السنوات الأخيرة ، وخاصة فيما يتعلق بمدي قدرتها على تنفيذ الالتزامات التى يرتبها ميثاق الأمم المتحدة على عاتقها . وقد قادت الدول الكبرى وخاصة الولايات المتحدة الأمريكية دعوة مؤداها وجوب بحث الوضع الخاص بالدول البالغة الصغر ، عند قبولها فى عضوية الأمم المتحدة وخاصة من خلال تقرير نظام خاص لإنتسابها لعضوية الأمم المتحدة

---

(١) ومع ذلك فإن الممارسة قد أثبتت امكانية وقوع التعارض بين التزامات الحياد الدائم وبين الالتزامات التى يفرضها الميثاق ، فعندما أصدر مجلس الأمن في ١٦ ديسمبر ١٩٦٦ قرارا يلزم فيه جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة بقطع علاقاتها الديبلوماسية والاقتصادية مع روديسيا تطبيقا لأحكام الفصل السابع من الميثاق ، بادرت الحكومة النمساوية إلى اعلان أن « حكومة الاتحاد النمساوي ترى أن تقدير مدى التزام النمسا بهذه القرارات ينبغى أن يتم بالنسبة لكل حالة على حدة وفقا لما يحيط بها من ظروف ، مع الأخذ في الاعتبار صفة النمسا كعضو في الأمم المتحدة من ناحية ، وصفتها كدولة محايدة سبق الاعتراف لها بهذا الوصف من جانب الدول قبل انضمامها لعضوية الأمم المتحدة » وقد انتقد موقف الحكومة النمساوية عند تقدمها بطلب الانضمام إلى عضوية الأمم المتحدة من أنها تقبل كافة الالتزامات التى يرتبها ميثاق الأمم المتحدة دون تحفظ .

أنظر هذه الانتقادات تفصيلا الأستاذ الدكتور محمد السعيد الدقاق ، المرجع السابق الاشارة اليه ص ٢٤٣ .

بيد أن هـذه الدعـوة لقيت معـارضـة شديدة . وخاصـة من جانب الدول الصغرى ودول العـالم الثالث، التى رأت فيها دعوة إلى تقنين المزيد من مظاهر التمييز بين الدول الصغرى والدول الكبرى ، وعودة إلى الأوضاع التى كانت تسود القرن التاسع عشر .

وقد تم قبول عدد من الدول البالغة الصغر ، سواء من حيث صغر حجم اقليمها أو قلة عدد سكانها ، فى عضوية الأمم المتحدة ، وبقيت وحدات أخرى خارج اطار هيئة الأمم المتحدة على أساس ضآلة حجمها ، مثل إمارة موناكو وليخنشتين .

ثانيا : الشروط الاجرائية :

٥٩٥ - حددت الفقرة الثانية من المادة الرابعة من الميثاق الشروط الاجرائية للانضمام إلى عضوية الأمم المتحدة ، فاشترطت وجوب صدور قرار من الجمعية العامة بقبول العضو الجديد ، بناء على توصية من مجلس الأمن ، فنحن هنا فى مواجهة اجراء مركب يتمثل فى وجوب صدور توصية من مجلس الأمن بقبول العضو الجديد ، وهذه تعتبر مسألة من المسائل الموضوعية التى يتعين أن توافق عليها الدول الخمس الكبرى ذات المقاعد الدائمة فى مجلس الأمن . كما يتعين أن يصدر قرار الجمعية العامة بقبول العضو الجديد بأغلبية ثلث الأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت ، ذلك أن قبول عضو جديد فى الأمم المتحدة ، يعد من المسائل الهامة التى يلزم أن يصدر قرار الجمعية فى شأنها بأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت ، وفقا لحكم الفقرة الثانية من المادة ١٨ من الميثاق .

٥٩٦ - وقد أثارت الشرط الاجرائية للقبول فى عضوية الأمم المتحدة ، مشاكل كثيرة ، وخاصة فى السنوات الأولى لنشأة هيئة الأمم المتحدة ، وخاصة فيما يتعلق بتوصية مجلس الأمن ، حيث جرى استخدام حق الفيتو فى المجلس من جانب كل من الاتحاد السوفيتى(السابق) والولايات المتحدة للحيلولة دون قبول دول جديدة تنتمى إلى المعسكر الذى يتزعمه الطرف الآخر ، فى اطار ما عرف بالحرب الباردة . وهو الأمر الذى حدا بالجمعية العامة أن تطلب رأياً استشارياً من محكمة العدل الدولية فى ١١ نوفمبر ١٩٤٧ حول مسألتين :

أولاً : هل يجوز لعضو من أعضاء الأمم المتحدة عند التصويت على طلب من طلبات العضوية تعلق بهذا القبول على شروط لم يرد ذكرها صراحة فى ميثاق الأمم المتحدة .

ثانيا : هل يجوز لأحد الأعضاء بصفة خاصة أن يعلق موافقته على طلب دولة معينة توافرت فيها فى رأيه شروط القبول ، على قبول طلبات العضوية المقدمة من دول أخرى ؟

وقد أصدرت محكمة العدل الدولية رأيها الاستشارى فى ٢٨ مايو ١٩٤٨ مجيبة بالنفى على كلا السؤالين ، استنادا إلى أن المادة ١/٤ من الميثاق وهى تحدد شروط الانضمام ، قد حددت فى نفس

الوقت الأسباب التى تؤدى إلى الرفض ، بمعنى أن الدول التى تتوافر فيها الشروط الواردة فى النص ، تملك الحق فى الانضمام إلى عضوية الأمم المتحدة ، لأن هذه الشروط قد وردت على سبيل الحصر ، وليس على سبيل المثال ، ولا يمكن لاعتبارات سياسية اضافة شروط أخرى(١) .

٥٩٧ - وقد اضطرت الجمعية العامة للأمم المتحدة - بسبب استمرار الخلاف حول شروط قبول الأعضاء الجدد فى الأمم المتحدة - إلى العودة إلى طلب رأى استشارى جديد من محكمة العدل الدولية حول ما إذا كان « للجمعية العامة أن تصدر قرارا بقبول عضو جديد فى الأمم المتحدة ، وفقاً لأحكام المادة ٤/٢ عندما يمتنع مجلس الأمن عن اصدار التوصية بقبوله ، سواء بسبب عدم توافر الأغلبية المطلوبة ، أو بسبب اعتراض احدالدول الكبرى ذات المقاعد الدائمة بمجلس الأمن على قرار المجلس بقبول العضو الجديد » .

وقد أصدرت محكمة العدل الدولية رأياً استشاريا فى ٣ مارس ١٩٥٠ ، قررت فيه عدم جواز انفراد الجمعية العامة باصدار قرار قبول العضو الجديد دون صدور توصية من مجلس الأمن ، واعتبرت توصية مجلس الأمن شرطا لصدور قرار الجمعية العامة ، وذهبت إلى القول بأن « الذهاب إلى حد القول بأن للجمعية العامة تقرير قبول دولة عضو فى الهيئة رغم عدم صدور توصية بذلك من مجلس الأمن ، يعنى حرمان مجلس الأمن من سلطة هامة يعهد الميثاق بها اليه ، والغاء دوره فى ممارسة وظيفة رئيسية من وظائف الهيئة »(٢) .

٦٠٤ - وعلى الرغم من صدور هذين الرأيين الاستشاريين ، فان المشاكل التى أثارها قبول الأعضاء الجدد فى الأمم المتحدة ، بسبب اعتراض أحد الأعضاء الدائمين فى مجلس الأمن ، ظلت

---

(١) وقد أثار هذا الرأى اعتراضات كثيرة سواء من الناحية السياسية أو القانونية ، ذهب أربعة من قضاة المحكمة في رأى جماعى مخالف إلى أن قرار قبول عضو جديد بالأمم المتحدة هو قرار سياسى ، وأنه يحق لكل عضو أن يعلق قبول دولة معينة ، على قبول طلبات عضوية أخرى :

Les rèsolutions portant recommandation ou dècision en matière d'admission, sont d'ordre politique, ells comportent, de l'avis de tous, l;exament d'éléments politique, en vue d'apprècier si les conditons requises par l'article, 4, paragraphe ler, sont remplies».

أنظر الأستاذ الدكتور مفيد محمود شهاب - المرجع السابق الاشارة اليه ص ٢٤٤ هامش ١٥ .

(٢) وقد جاء فى هذا الرأى بصفة خاصة :

La recommandation du Conseil est la condition prèalable de la décision de l'Assembleé par laquelle se fait l'dmission. Reconnaitre à l'Assembleè gènerale le pouvoir d'admettre. Un Etat Comme membre en l'absence d'une recommanation du conseil de securitè serait priver ce dernier d'un pouvoir important que la charte lui a confiè. Nulle part dans son texte n'a confèrè à -L'Assemblèe Gènerale le pouvoir de rectifier jusaqu'a le contredire, le sens de vote du conseil de sècuritè».

قائمة حتى تمت تسويتها على أساس الجهود السياسية ، فقد بادرت الجمعية العامة فى ديسمبر ١٩٥٥ باصدار توصية تطلب فيها الى مجلس الأمن أن يبحث طلبات الانضمام الى عضوية الأمم المتحدة المعروضة عليه فى ضوء مراعاة أن تكون العضوية فى هيئة الأمم المتحدة على أوسع نطاق ممكن .

وقد استجاب مجلس الأمن بالفعل لهذا النداء فأصدر توصيات بقبول ست عشرة دولة جديدة من الدول التى كانت طلباتها للإنضمام الى عضوية الأمم المتحدة معلقة بالمجلس ، ومنذ ذلك الوقت والباب مفتوح أمام الدول الراغبة فى الانضمام الى عضوية الأمم المتحدة من الدول الحديثة الاستقلال ، حتى بلغ عدد أعضاء الأمم المتحدة فى أغسطس ٢٠٠١ مائة تسعه وثمانون دولة .

المبحث الثانى

عوارض العضوية

فى هيئة الأمم المتحدة

٥٩٩ - إذا كان ميثاق الأمم المتحدة يسوى بين الدول الأعضاء الأصليين المؤسسين للأمم المتحدة ، وبين الدول التى تكتسب العضوية بالإنضمام ، بحيث تصبح جميع الدول الاعضاء فى الأمم المتحدة سواء الأصلية أو بالانضمام على قدم المساواة فيما يتعلق بالحقوق والواجبات المترتبة على الميثاق . فان ثمة من الأسباب ماقد يطرأ فيؤدى الى التأثير على وصف العضوية ، وهو تأثير قد يكون مؤقتا يتمثل فى ايقاف العضوية ، وقد يكون وقفا جزئيا يتمثل فى حرمان الدولة من بعض الحقوق فى اطار بعض الأجهزة دون أن يكون لذلك تأثير فى الالتزامات المقررة على العضو طبقا لأحكام الميثاق . وقد يكون الايقاف عاما يشمل جميع الحقوق التى يرتبها وصف العضوية فى تلك الحالات التى يقع فيها من جانب العضو اخلال بالسلم والأمن الدوليين ، وقد يصل الاخلال من جانب العضو حدا يؤدى إلى تطبيق عقوبة أشد جسامة وهى عقوبة الفصل من عضوية الأمم المتحدة .

ومن ناحية أخرى فإن الميثاق لم يتضمن نصا خاصا بالانسحاب من عضوية الأمم المتحدة ، وهو ما أفسح المجال للخلاف فى الرأى حول هذه المسألة .

أولا : الحرمان من الحق فى التصويت فى الجمعية العامة :

٦٠٠ - نصت المادة ١٩ من الميثاق على أن « لا يكون لعضو الأمم المتحدة الذى يتأخر عن تسديد اشتراكاته المالية فى الهيئة حق التصويت فى الجمعية العامة إذا كان المتأخر عليه مساوياً لقيمة الاشتراكات المستحقة عليه فى السنتين الكاملتين السابقتين أو زائدا عنها . وللجمعية العامة مع ذلك أن تسمح لهذا العضو بالتصويت إذا اقتنعت بأن عدم الدفع ناشىء عن أسباب لا قبل للعضو بها » .

وبموجب هذا النص يكون للجمعية العامة أن تقرر حرمان أى عضو من أعضاء الأمم المتحدة من الحق فى الاشتراك فى التصويت فى الجمعية العامة إذا ما تخلف عن سداد اشتراكاته المالية لمدة عامين متتالين ، ما لم يقدم العضو أسبابا مقنعة بأن عدم قيامه بدفع تلك الاشتراكات ناجم عن أسباب لا قبل له بها . وحرمان العضو من التصويت فى الجمعية العامة لا يرتب بحال من الأحوال حرمان العضو من التصويت فى الأجهزة الأخرى للمنظمة ، إذا كان يتمتع بعضويتها بصفة دائمة أو مؤقتة .

٦٠١ - وقد أثار تحديد المقصود بالاشتراكات المالية وفقا لنص المادة ١٩ من الميثاق خلافاً كبيراً فى الجمعية العامة ، وذلك بسبب امتناع بعض الدول ، وفى مقدمتها الاتحاد السوفيتى عن الوفاء بإلتزاماتها المالية ، فيما يتعلق بنفقات قوات الطوارىء الدولية المنشأة بقرار من الجمعية العامة للأمم المتحدة ، على زعم أن هذه النفقات لا تعد جزءا من الاشتراكات المالية المشار اليها فى المادة ١٩ من الميثاق . وهو ما حدا بالجمعية العامة فى النهاية إلى طلب رأى استشارى من محكمة العدل الدولية ، التى أصدرت رأياً استشارياً فى ٢٠ يوليو ١٩٦٢ انتهت فيه إلى تقرير عدم وجود أى فارق بين النفقات الادارية العادية لهيئة الأمم المتحدة ، وبين نفقات قوات الطوارىء الدولية ، فيما يتعلق بالالتزام الواقع على عاتق الدول الأعضاء بدفع الاشتراكات المالية لمواجهة هذه النفقات ، ومن ثم فإن الأعضاء يقع عليهم التزام الوفاء بنصيبهم فى النفقات الاستثنائية التزامهم بالوفاء بحصتهم فى النفقات العادية .

ثانياً : الايقــــاف :

٦٠٢ - جاء بالمادة الخامسة من الميثاق أنه يجوز للجمعية العامة أن توقف أى عضو اتخذ مجلس الأمن قبله عملا من أعمال المنع أو القمع ، عن مباشرة حقوق العضوية ومزاياها ، ويكون ذلك بناء على توصية مجلس الأمن ، ولمجلس الأمن أن يرد لهذا العضو مباشرة تلك الحقوق والمزايا » .

وقد وضع هذا النص ليواجه حالة الدولة التى تخرج على مقتضيات المحافظة على السلم والأمن الدوليين ، على النحو الذى يدفع مجلس الأمن إلى إتخاذ اجراء من الاجراءات المنصوص عليها فى الفصل السابع من الميثاق ضدها ، ثم له أن يوصى بوقف عضوية هذه الدولة فى الأمم المتحدة ، لتقوم الجمعية العامة باصدار قرار الايقاف ، ويلاحظ بالنسبة لهذا الجزاء الأمور الآتية :

١ - يشترط لتطبيق هذا الجزاء أن يكون مجلس الأمن قد اتخذ ضد العضو عملا من أعمال المنع أو القمع ، تطبيقا لأحكام الفصل السابع من الميثاق . ولا يجوز تطبيق هذا الجزاء فى غير ذلك من الأحوال ، كما إذا رفض عضو دفع اشتراكه فى نفقات المنظمة ، أورفض أن يضع تحت تصرف

مجلس الأمن بناء على طلبه قوات عسكرية أو فى حالة وقوع اعتداء على حقوق الإنسان داخل دولة ما[١] .

٢ - قرار الايقاف يصدر لمدة غير محددة .

٣ - الجمعية العامة هى التى تملك اصدار قرار الايقاف بناء على توصية من مجلس الأمن ، ولكن مجلس الأمن هو الذى يملك الحق ، دون الجمعية العامة ، فى وضع حد لهذا الجزاء واعادة الدولة الموقوفة عضويتها إلى ممارسة حقوق العضوية .

٤ - يتعين لصدور توصية مجلس الأمن بالايقاف عدم اعتراض أى من الدول الأعضاء ذات المقاعد الدائمة فى مجلس الأمن ، الايقاف يعد من المسائل الموضوعية التى يلزم لصدور قرار بشأنها موافقة تسعة من أعضاء مجلس الأمن يجب أن يكون من بينهم الدول الخمس الكبرى ذات المقاعد الدائمة فى مجلس الأمن . ومن ناحية أخرى فإن قرار الجمعية العامة بالايقاف يتعين أن يحصل على موافقة أغلبية الثلثين .

٥ - يذهب الرأى الغالب إلى أن جزاء الايقاف لا يؤثر على عضوية الدولة التى يوقع عليها هذا الجزاء فى محكمة العدل الدولية ، رغم أنها الجهاز القضائى لهيئة الأمم المتحدة ، ذلك أن عضوية الدول فى النظام الأساسى للمحكمة مستقلة عن عضوية هيئة الأمم المتحدة[٢] .

٦٠٣ - ويترتب على جزاء إيقاف العضو حرمانه من ممارسة الحقوق والامتيازات المترتبة على العضوية طيلة مدة وقف العضوية ، وهو الأمر الذى يعنى عدم جواز حضور ممثلى هذا العضو جلسات أجهزة المنظمة وكذلك عدم جواز اختياره لعضوية بعض أجهزة أو مجالس المنظمة . بيد أنه ظل مع ذلك ملتزماً بالإلتزامات والواجبات كافة التى يلقيها على عاتقه ميثاق الأمم المتحدة بموجب العضوية .

وينفرد مجلس الأمن كما سبقت الاشارة بتقرير انهاء ايقاف العضوية، يرى البعض أن انفراد مجلس الأن بهذه السلطة لم يكن مقصودا به التقليل من أهمية دور الجمعية العامة ، وإنما كان يستهدف تسهيل تطبيق اجراءات الأمن الجماعى وسرعة عودة العضو إذا وقع عليه هذا الجزاء إلى الاشتراك فى أعمال المنظمة كعضو كامل العضوية ، إذا ما عدل عن تبنى السياسات والأعمال التى أدت إلى توقيع هذا الجزاء عليه[٣] .

---

(١) أنظر فى هذا المعنى الأستاذة الدكتورة عائشة راتب وصلاح الدين عامر - المرجع السابق الاشارة اليه - ص ١٤٨ .

(٢) أنظر فى هذا المعنى الأستاذ الدكتور مفيد محمود شهاب - المرجع السابق الاشارة اليه ص ٢٤٩ هامش ٢٢ .

(٣) فى هذا المعنى الأستاذة الدكتورة عائشة راتب وصلاح الدين عامر - المرجع السابق الاشارة اليه ص ١٤٩ .

ثالثاً : الفصـــل :

٦١٠ - رسمت المادة السادسة من الميثاق شروط وأحكام أخطر جزاء يمكن أن توقعه هيئة الأمم المتحدة على أحد أعضائها ، وهو جزاء الفصل حيث جاء بها « إذا أمعن عضو من أعضاء «الأمم المتحدة» فى إنتهاك مبادىء الميثاق جاز للجمعية العامة أن تفصله من الهيئة بناء على توصية من مجلس الأمن » .

وقد أثار البحث فى موضوع الفصل من عضوية الأمم المتحدة الكثير من المناقشات فى مؤتمر سان فرانسيسكو ، ويمكن ابداء الملاحظات التالية بالنسبة لجزاء الفصل :

(أ) يشترط لتوقيع هذا الجزاء الخطير أن يكون العضو الذى يوقع عليه جزاء الفصل قد أمعن فى إنتهاك مبادىء الميثاق ويعنى تعبير الامعان ، التعمد بسوء نية مخالفة المبادىء الأساسية لميثاق الأمم المتحدة ، فلا يكفى هنا مجرد المخالفات العرضية أو غير المقصودة . ويميل الرأى الغالب فى الفقه إلى تفسير المقصود بالإمعان المشار إليه فى المادة السادسة بأنه المخالفات والإنتهاكات التى تستوجب اجراءات المنع والقمع وفقاً لفصل السابع من الميثاق[١] .

(ب) يشترك مجلس الأمن والجمعية العامة فى اصدار قرار الفصل بذات الأسلوب المتبع بالنسبة لجزاء الايقاف ، فيشترط لصدور توصية مجلس الأمن أن توافق عليها أغبية تسعة أعضاء بشرط أن يكون من بينها الدول الخمس الكبرى ، ذات المقاعد الدائمة فى مجلس الأمن ، وفصل العضو من الأمم المتحدة يعتبر من المسائل الهامة التى يتعين لصدور قرار الجمعية العامة بشأنها أغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين والمشتركين فى التصويت .

(جـ) يترتب على قرار الفصل من عضوية الأمم المتحدة عدم اشتراك العضو المفصول فى كل أوجه نشاط المنظمة ، سواء بحضور ممثليه للجلسات ، أو الاشتراك فى عضوية الأجهزة ، وهو ما يعنى ابعاد العضو المفصول عن الهيئة . إلا أن ذلك لا يسرى بالنسبة لعضوية محكمة العدل الدولية ، نزولاً على ذات الاعتبارات التى سبق لنا أن أشرنا إليها فيما يتعلق بجزاء الايقاف .

---

(١) وقد لاحظ جانب من الفقه بحق أنه مما يلفت النظر أن الميثاق قد استخدم فى صدد الفصل عبارة أكثر عموما واطلاقا من العبارة التى استعملت فى صدد الوقف إذ أن من المتصور أن تنتهك مبادىء الميثاق انتهاكا لا يستثير تطبيق أحكام القمع فهل يكون الامعان فى مثل هذه المخالفات أى تكرار ارتكابها والاسراف فيها مبررا للفصل فى حين أنها لا تجيز للمجلس اتخاذ تدابير المنع أو القمع ضد العضو المخالف ، ثم ذهب إلى الاجابة عن السؤال بالقول « بداهة ليس من المنطقى أن تترتب على المخالفة الأقل خطورة نتائج أشد جسامة من النتائج التى تترتب على المخالفات الأكبر خطورة ، ومن ثم يتعين أن يكون التفسير الصحيح لهذا النص أن المخالفات التى تجيز الفصل هى تلك التى تستثير ابتداء اجراءات المنع والقمع فيكون الامعان فيها والاصرار عليها مبررا لاتخاذ أشد ما يرتبه الميثاق من جزاءات وهو الفصل » .
أنظر الدكتور زكى هاشم ، الأمم المتحدة - المرجع السابق ص ٤٢ .

(د) قرار الفصل من عضوية الأمم المتحدة يصدر فى مواجهة الدولة كشخص قانونى دولى ، ومن ثم فإن تغيير حكومة الدولة المفصولة لا يؤدى إلى التأثير فى قرار الفصل ، ويتعين على الحكومة الجديدة إذا ما رغبت فى استرداد الدولة العضوية فى الأمم المتحدة أن تتقدم بطلب جديد للعضوية ، وفقاً للقواعد التى سبقت الاشارة إليها فى المبحث السابق .

(هـ) لا يعنى فصل الدولة من عضوية الأمم المتحدة تحللها بشكل كامل من الإلتزام بالمبادىء الأساسية لميثاق الأمم المتحدة ، بل تظل ملتزمة بالسير وفق مبادىء الهيئة بقدر ما تقتضيه ضرورات حفظ السلم والأمن الدوليين وذلك نزولاً على حكم المادة ٦/٢ فى الميثاق .

رابعــاً : الانسحـــاب :

٦٠٥ - شهد مؤتمر سان فرانسيسكو نقاشاً طويلاً حول حق الدولة العضو فى الانسحاب من عضوية هيئة الأمم المتحدة ، وإنتهى إلى وجوب عدم النص على هذا الحق فى نصوص الميثاق مع التسليم بثبوت هذا الحق للدول الأعضاء ، بوصفه من الآثار التى يرتبها التسليم بمبدأ سيادة الدولة . .

وقد جاء بتقرير اللجنة التى بحثت هذا الموضوع « ترى اللجنة أن الميثاق لا ينبغى له أن يتضمن نصاً يجيز الانسحاب من الهيئة الدولية أو يمنعه ، وأنها لتقدر أن من أخص واجبات الأمم التى تنتظم فى سلك العضوية أن تسير قدماً فى طريق التعاون داخل الهيئة فى سبيل حفظ السلام والأمن الدولى على أنه إذا أحست دولة من الدول فى ظروف استثنائية أنه لا مناص لها من الانسحاب وإلقاء عبء حفظ السلام والأمن الدولى على عاتق الأعضاء فليس مما يدخل فى أغراض الهيئة أن ترغم مثل هذه الدولة على الاستمرار فى التعاون داخل الهيئة .

ومن البديهى أنه لا مناص من إنسحاب الدول بعضها أثر بعض . أو من حل الهيئة بأى صورة أخرى إذا إنتهى أمرها بأن خيبت آمال الإنسانية بأن تكون قد عجزت عن حفظ السلام أو بأن كان حفظها للسلام على حساب القانون والعدل .

وكذلك لا يدخل فى أغراض الهيئة أن ترغم عضواً على البقاء فيها إذا كانت حقوقه وإلتزاماته قد تغيرت بسبب تعديل أدخل على الميثاق لم يشترك فى الموافقة عليه ، ولا قبل له بقبوله أو إذا كان التعديل الذى أقرته الأكثرية المطلوبة فى الجمعية العامة أو فى مؤتمر عام لم يحصل على تصديق العدد اللازم من الدول لكى يصبح نافذاً .

٦٠٦ - ولم يعرف تاريخ الأمم المتحدة إلا حالة إنسحاب واحدة ، عندما أعلنت أندونيسيا فى رسالة وجهتها حكومتها إلى الأمين العام للأمم المتحدة ، بتاريخ ٢٠ يناير ١٩٦٥ ، قرارها بالإنسحاب من عضوية الأمم المتحدة إعتباراً من أول يناير ١٩٦٥ .

وعلى الرغم من عودة أندونيسيا إلى عضوية الأمم المتحدة بعد ذلك ، حيث إعتبرت فترة غيابها عن المنظمة ، فترة مقاطعة للجلسات ، وليست إنسحاباً من العضوية ، فإن أحداً لم ينازع فى حق أندونيسيا فى الإنسحاب من عضوية الأمم المتحدة .

ومن المتعين الإنتباه إلى أن الإنسحاب من العضوية لا يؤثر على الإلتزامات المتعين على الدولة المنسحبة الوفاء بها نحو المنظمة . ما دامت تلك الإلتزامات قد نشأت قبل واقعة اخطار المنظمة بعزم الدولة العضو على الإنسحاب .

خامساً : إنتهاء العضوية بفقد العضو وصف الدولة :

٦٠٧ - العضوية فى هيئة الأمم المتحدة قاصرة على الكيانات الدولية ، التى تتمتع بوصف الدولة ، ومن هنا فإن فقدان العضو لهذا الوصف القانونى يؤدى إلى زوال شرط أساسى من شروط العضوية ، وبالتالى إلى إنتهاء عضوية الدولة التى زال عنها هذا الوصف . ذلك هو الحكم الذى يفضى إليه المنطق القانونى ، وتطبيق القواعد العامة ، ومن ثم فلا حاجة لوجود نص خاص فى الميثاق ينطوى على هذا المعنى

٦٠٨ - وقد أثير البحث من خلال العمل فى الأمم المتحدة فى بعض الحالات المتعلقة بانفصال اقليم (ونشوء دولة جديدة) عن دولة قائمة . كيف يكون الوضع ، وهل يمكن للدولة الجديدة المنفصلة أن تكتسب العضوية بطريقة تلقائية ، باعتبار أن اقليمها كان جزءاً من اقليم دولة عضو فى الأمم المتحدة ، ومن ناحية أخرى هل يمكن القول بأن واقعة الانفصال قد أدت إلى نشوء دولتين جديدتين بحيث يكون من المتعين على الدولة القديمة أيضاً السعى إلى إكتساب العضوية من جديد . كما أثير البحث أيضاً بشأن الوضع الذى يحكم حالة إتحاد دولتين وإندماجهما فى شخصية قانونية دولية جديدة ، فإذا كانت هاتان الدولتان من أعضاء الأمم المتحدة ، فهل يمكن اعتبار الدولة الجديدة الناشئة عن إتحادها عضواً فى هيئة الأمم المتحدة بطريقة تلقائية دون حاجة إلى إجراءات جديدة .

(أ) حالات الانفصال :

٦٠٩ - آثار استقلال دولة باكستان وإنفصالها عن الهند فى عام ١٩٤٧ البحث في الوضع القانونى الخاص بالعضوية بالنسبة للدولة القديمة ، الدولة الناشئة . وقد ذهب مندوب الأرجنتين عند مناقشة انضمام باكستان الى الأمم المتحدة ، الى وجوب النظر الى كل من الهند وباكستان نظرة واحدة ، باعتبارهما دولتين جديدتين ، فان الهند بعد انفصال باكستان ، لابد وأن تكون دولة جديدة مختلفة عن الدولة التى قائمة قبل نشوء هذه الواقعة . وهو ما يعنى أنها فقدت عضويتها فى الأمم المتحدة ، ويتعين عليها التقدم بطلب جديد للعضوية .

قد رفضت هيئة الأمم المتحدة قبول هذه الوجهة من النظر ، ونظرت الى الهند كدولة تعتبر امتداد للدولة التى كانت موجودة قبل انفصال باكستان ، تظل لها عضوية الأمم المتحدة ، وأن على باكستان فقط أن تحصل على عضوية الأمم المتحدة من خلال اجراءات جديدة ، ولم يقبل أيضاً الادعاء بأن باكستان تكتسب عضوية الأمم المتحدة بطريقة تلقائية[١].

وقد التزمت الأمم المتحدة هذا التفسير فى كل المواقف المماثلة التى عرضت فى الممارسة بعد ذلك ، ومنها انفصال بنجلاديش عن باكستان .أما فى حال تفكك دولة إلى عدد من الدول فقد تطلبت الأمم المتحدة أن تحصل الدول الجديدة جميعاً على العضوية بإجراءات جديدة وهو ما حدث فى أعقاب تفكك الاتحاد السوفيتى (السابق) ، بإستثناء إعتبار الإتحاد الروسى خلفاً للإتحاد السوفيتى السابق .وكذلك بالنسبة لتفكك دولة يوغوسلافيا الاتحادية السابقة ، بإستثناء إعتبار الاتحاد اليوغوسلافى الجديد المكون من جمهوريتى الصرب والجبل الأسود خلفا ليوغوسلافيا السابقة .

٦١٠ - جرى عمل الأمم المتحدة فى حالات اندماج أكثر من دولة وتكوينها لدولة جديدة ، تكون لها شخصية قانونية دولية ، وتؤدى الى زوال الشخصية القانونية الدولية لكل من الدول المندمجة ، الى منح الدولة الجديدة مقعداً واحداً اذا كانت هذه الدول من أعضاء الأمم المتحدة وهذا هو الوضع الذى اتبع فى حالة اتحاد مصر وسوريا فى عام ١٩٥٨ ، وقيام الجمهورية العربية المتحدة نتيجة لذلك وكذلك بالنسبة لاتحاد كل من تنجانيقا وزنزبار فى عام ١٩٦٤ ونشوء جمهوية تنزانيا نتيجة لذلك .

٦١١ - وتقضى الاعبارات القانونية الدقيقة أنه فى حالة انفصال احدى الدول المشتركة فى مثل تلك الاتحادات ، عن الدولة الجديدة ، فانه يكون متعينا عليها لاكتساب عضوية الأمم المتحدة أن تسلك سبيل التقدم بطلب جديد للعضوية ، ولكن هذه الاعتبارات لم تراع عند انفصال سوريا عن الجمهورية العربية المتحدة فى عام ١٩٦١ ، حيث سمح لسوريا بإستعادة مقعدها القديم فى الأمم المتحدة ، وقد كان للاعتبارات السياسية تأثير كبير فى هذا الموقف ، خاصة وأن حكومة الجمهورية العربية المتحدة فى ذلك الحين ، أعلنت أنها لاتقف فى وجه استعادة سوريا لمقعدها فى الأمم المتحدة .

---

(١) انظر الأستاذة الدكتورة عائشة راتب وصلاح الدين عامر المرجع السابق الاشارة اليه ص ١٥٢ .

وقد جاء بمذكرة قانونية قدمها السكرتير العام المساعد للشئون القانونية فى ٨ أغسطس ١٩٤٧ حول مدى تأثير تقسيم الهند على عضويتها فى الأمم المتحدة ما يلى :

".. From the point of view of internatiional Law the situation is one in whch a part of an existing state, breaks off and becomes a new state a new state accordingly there is no change in the intrnational status of India. The territory which breaks off will be a new state, it will not of Course, have membrship in the unnited Nations".

المبحث الثالث

العضوية فى الوكالات المتخصصة

المرتبطة بالأمم المتحدة

٦١٢ - لايتسع المجال هنا لتتبع الدساتير والمواثيق المنشئة للوكالات المتخصصة المرتبطة بالأمم المتحدة ، للتعرف تفصيلا على الأحكام التى وردت بشأن نظام العضوية بها ، سواء فيما يتعلق باكتسابها أو العوارض التى يمكن أن تؤثر عليها . ومن ثم فان من الملائم أن نكتفى هنا باستخلاص بعض القواعد العامة ، فيما يتعلق باكتساب العضوية والعوارض التى ترد عليها فتؤدى الى ايقافها أو فقدها .

أولا : اكتساب عضوية الوكالات المتخصصة :

٦١٣ - لعل أول ما نلاحظه فى هذا الصدد هو أن المواثيق المنشئة للوكالات المتخصصة المرتبطة بالأمم المتحدة ، تأخذ من حيث المبدأ العام بنظام شبيه بنظام العضوية فى الأمم المتحدة من حيث التفرقة بين العضوية الأصلية ، والعضوية بالانضمام ، مع عدم ترتيب أية آثار على هذه التفرقة .

ويلاحظ أن القاعدة بالنسبة للعضوية فى هذه الوكالات ، هى اعتبار الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة أعضاء فى الوكالات المتخصصة ، وأما التسليم لها بالأهلية الكاملة للانضمام الى عضويتها مع فتح باب العضوية للدول غير الأعضاء فى الأمم المتحدة . وهو الأمر الذى يمكن ملاحظته حتى قبل هيئة الأمم المتحدة ، بالنسبة للعضوية فى هيئة العمل الدولية التى أنشئت فى وقت معاصر لإنشاء عصبة الأمم ، حيث أشارت ديباجة الميثاق والمادة ٢٣ منه ، وكذلك النصوص الواردة فى الجزء الثالث عشر من معاهدات فرساى ، الى مبدأ عالمية الهيئة ، فكل دولة لها الحق فى أن تصبح عضوا فى هيئة العمل الدولية ، وأعضاء عصبة الأمم يعتبرون أعضاء فى هيئة العمل الدولية . وقد أثير البحث فيما اذا كان من الجائز لدولة ما أن تصبح عضوا فى هيئة العمل الدولية دون أن تتمتع بعضوية عصبة الأمم، وذلك بمناسبة تلك الرغبة التى أبدتها بعض الدول المهزومة فى الحرب العالمية الأولى ، من غير أعضاء عصبة الأمم فى الانضمام الى هيئة العمل الدولية . وقد تركت العصبة سلطة تقرير ذلك لمؤتمر العمل الدولى الذى عقد فى واشنطن عام ١٩١٩ ، الذى قرر قبول ألمانيا والنمسا فى عضوية الهيئة الدولية[١].

---

(١) وقد بذلت هيئة العمل الدولية مجهوداً كبيراً لضم الولايات المتحدة الأمريكية التي رفضت رسمياً التصديق علي معاهدات فرساى ، غير أن الولايات المتحدة استمرت فى مقاطعة =

٦١٤ - وتحدد المادة الأولى من ميثاق هيئة العمل بعد تعديله نطاق العضوية فى هيئة العمل الدولية بنصها على أن الدول الأعضاء فى هيئة العمل الدولية هى :

(أ) الأعضاء الأصليون ، هى الدول التى تمتعت بالعضوية قبل عام ١٩٤٥ .

(ب) الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة التى تقبل الالتزام بميثاق الهيئة .

(جـ) الدول التى يقبل انضمامها مؤتمر العمل الدولى بأغلبية ثلثى الأعضاء (ويجب أن يشمل هذا العدد مندوبى الحكومات الحاضرين والمشتركين فى التصويب) .

وهذه المبادىء تأخذ بها الكثير من الوكالات الأخرى ، ونذكر هنا على سبيل المثال منظمة اليونسكو التى تشير المادة الثانية من ميثاقها الى أن العضوية فيها تشمل :

١ - الدول التى تتمتع بعضوية الأمم المتحدة تتمتع بالتالى بعضوية المنظمة .

٢ - كما تقبل عضوية الدول غير الأعضاء فى الأمم المتحدة بناء على توصية المجلس التنفيذى وقرار المؤتمر العام بأغلبية الثلثين .

٦١٥ - وإذا كان باب العضوية فى الوكالات المتخصصة مفتوحا أمام جمع الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة ، وغيرها من الدول غير الأعضاء فى الأمم المتحدة فإن علينا أن نلاحظ أنه إذا كان يشترط لعضوية الأمم المتحدة أن تكون الوحدة طالبة العضوية دولة طبقا لنص الفقرة الأولى من المادة الرابعة من الميثاق ، وإذا كان العرف الخاص بالأمم المتحدة قد جرى على التوسع فى مفهوم الدولة توسعاً سمح لها بقبول عضوية أقاليم لا ترقى إلى وصف الدولة[1] ، فإن مواثيق بعض الوكالات المتخصصة تفتح الباب للعضوية فيها على أوسع نطاق أمام الوحدات التى لا ترقى إلى وصف الدولة ، وتنشىء لها نظاما خاصا للعضوية بالاشتراك ، ومن هذا القبيل ما ورد بالفقرة الثالثة بالمادة الثانية من ميثاق اليونسكو التى قررت أن « للأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى الحق فى عضوية

دورات المؤتمر العام السنوية حتى عام ١٩٣٣ ، وكانت تقوم باسال مراقبين لحضور اجتماعاته . وقد وافق الكونجرس فى عام ١٩٣٤ على انضمام الولايات المتحدة إلى عضوية هيئة العمل الدولية على ألا يترتب على ذلك الانضمام التزام الولايات المتحدة بالنصوص الأخرى الواردة فى معاهدات فرساى ، وبذلك أصبحت الولايات المتحدة عضواً بالمنظمة فى ٢٠ أغسطس ١٩٣٤ .

وقد أصبحت روسيا عضواً فى هيئة العمل الدولية فى عام ١٩٣٤ عند اكتسابها لعضوية عصبة الأمم . وقد بلغ عدد الأعضاء فى هيئة العمل فى عام ١٩٣٤ إلى ٦٢ دولة .

أنظر الأستاذة الدكتورة عائشة راتب وصلاح الدين عامر - المرجع السابق الاشارة إليه ص ٤٩٢ ، ٤٩٣ .

(١) وكان النص المقابل فى عهد عصبة الأمم يسمح للمستعمرات التى تتمتع بالحكم الذاتى والأقاليم التى لا ترقى إلى وصف الدولة بالتقدم لعضوية العصبة . أنظر ما تقدم فقرة ١٠٧ .

« بالاشتراك » ويصدر قرار قبولها بأغلبية ثلثى أعضاء المؤتمر العام الحاضرين والمشترين فى التصويت بناء على طلب الدولة المشرفة على الاقليم ، ويقوم المؤتمر العام بتحديد مدى الحقوق والالتزامات التى تتحمل بها هذه الأقاليم تجاه المنظمة(١) .

كما أن بعض الوكالات الأخرى تسمح بقبول أقاليم غير متمتعة بالسيادة فى عضويتها إذا ما قدمت السلطات المسئولة عن هذه الأقاليم طلبات انضمام ووافقت بعض أجهزة الدولة على ذلك ، كما هو الشأن بالنسبة لمنظمة الصحة العالمية ، التي تختص جمعيتها بالنظر فى مثل تلك الطلبات وتقرر قبول الاقليم فى عضوية المنظمة بالأغلبية العادية .

٦١٦ - ويلاحظ من ناحية أخرى أن هذا الاتجاه نحو العالمية فى عضوية الوكالات المتخصصة ، يكشف عنه أيضا ما هو ملحوظ من التوسع فى قبول بعض الدول ، فى عضوية الوكالات المتخصصة على الرغم من بعض الاعتبارات السياسية التى تحول دون قبولها فى عضوية الأمم المتحدة ، كالوضع بالنسبة لدولتى ألمانيا قبل قبولهما فى عضوية الأمم المتحدة فى ١٨ سبتمبر ١٩٧٣ . وهو الأمر الذى يتوافق تماما مع سعى نظام الأمم المتحدة إلى تحقيق العالمية(٢) ، وخاصة فى مجال عمل الوكالات المتخصصة ، أى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والانسانية بوجه عام .

---

(١) أصدر المؤتمر العام لليونسكو في اجتماعه السادس قرارا حدد فيه الحقوق والالتزامات التى تقع علي عاتق الأعضاء المشتركين ورد فيه ما يلي : الحقوق :

١ - الاشتراك في مناقشات المؤتمر العام وفروعه ولجانه مع حرمانها من التصويت .

٢ - الاشتراك (على قدم المساواة) مع الأعضاء الفعليين (مع حرمانها من التصويت) في أعمال المؤتمر العام وفروعه ولجانه .

٣ - حق اقتراح الموضوعات في الجدول المؤقت لأعمال المؤتمر العام .

٤ - طلب المنشورات والتقارير والوثائق .

٥ - تعامل (على قدم المساواة) معاملة الأعضاء فيما يتعلق بالحق في الدعوة إلى الاجتماعات غير العادية .

٦ - لهذه الأقاليم الحق فى تقديم المقترحات للمجلس التنفيذى وفى المعاونة في أعمال لجانه المختلفة مع حرمانها من الحق فى حضور جلساته .

الواجبات :

يتحمل الأعضاء المشتركين بالتزامات الأعضاء الفعليين مع مراعاة وضعهم الخاص عند تحديد أنصبتهم فى ميزانية المنظمة .

(٢) ومما تجدر الاشارة إليه فى هذا الصدد أن الدول الاشتراكية بزعامة الاتحاد السوفيتى السابق كانت تقف موقفاً متحفظاً بالنسبة لعضوية الوكالات المتخصصة العاملة فى ميدان التمويل الدولى .

فقد تخلفت غالبية الدول الاشتراكية عن المساهمة فى تلك الوكالات ، وانسحب البعض الآخر من العضوية وعلى سبيل المثال فإن جميع الدول الاشتراكية قد إنسحبت من عضوية البنك الدولى عدا يوغوسلافيا السابقة .

ثانياً : عـوارض العضــوية :

٦١٧ - تورد مواثيق الوكالات المتخصصة نصوصاً لمواجهة تلك الأحوال التى تقوم فيها الحاجة إلى توقيع نوع من العقاب على الدول الأعضاء ، فى حالة اخلالها بالالتزامات والواجبات التى تفرضها عليها مواثيق تلك الوكالات ، ويتمثل ذلك أولاً فى الايقاف عن العضوية ، وقد يصل إلى حد فصل الدولة نهائياً من عضوية الوكالة . ومن ناحية أخرى فإن الغالبية من وثائق تلك الوكالات تترك الباب مفتوحاً أمام الدول إذا أرادت الإنسحاب من العضوية ، وتورد نصوصاً واضحة تفيد هذا المعنى، على عكس الحال بالنسبة لهيئة الأمم المتحدة .

١ - إيقـاف العضــوية :

٦١٨ - تشير نصوص مواثيق الوكالات المتخصصة إلى الإيقاف عن العضوية ، وهى تتبع فى ذلك أساليب متعددة ، فبينما تشير بعض المواثيق إلى جعل الايقاف عن عضوية الوكالة مرتبطاً بالايقاف عن عضوية هيئة الأمم المتحدة ، وهو الأمر الذى نلاحظه فى ميثاق اليونسكو التى تقرر المادة الثانية منه إعطاء الحق للأمم المتحدة فى طلب إيقاف الدول التى تتمتع بعضوية اليونسكو عن مباشرة حقوق العضوية ومزاياها ، إذا كانت قد أصدرت قرارها بإيقافها عن التمتع بحقوق العضوية ومزاياها فى الأمم المتحدة .

وهو ما نلاحظه كذلك فى التعديل الذى أجرى على ميثاق هيئة العمل الدولية فى ٩ يوليو ١٩٦٤، والذى أصبح نافذاً فى سبتمبر ١٩٦٧ ، والذى تضمن إضافة نص جديد هو الفقرة السادسة من المادة الأولى التى أشارت إلى أنه يجوز للمؤتمر العام أن يوقف عن ممارسة حقوق ومزايا العضوية أى عضو تكون الأمم المتحدة قد إتخذت حياله إجراء مماثلاً .

٦١٩ - بينما تجعل مواثيق بعض الوكالات المتخصصة وقف العضوية فى الوكالة مسألة مستقلة تماماً عن إيقاف عضوية الدولة فى الأمم المتحدة ، ومن هذه الطائفة من الوكالات الدولية المتخصصة البنك الدولى للإنشاء والتعمير ، حيث جاء بالمادة السادسة من الاتفاقية المنشئة للبنك أن « يجوز للبنك أن يقرر بأغلبية عدد من المحافظين تمثل أغلبية مجموع الأصوات المقررة ، وقف العضو

= أنظر فى دراسة ذلك الدكتور عبد المعز عبد الغفار نجم - الجوانب القانونية لنشاط البنك الدولى للانشاء والتعمير .
القاهرة ١٩٧٦ - الهيئة المصرية العامة للكتاب - ص ٨٩ وما بعدها .
وقد تغير هذا الموقف فى الوقت الراهن تماماً بعد إنفراط عقد المعسكر الاشتراكى وعدول دولة عن الإلتزام بالنظام الاشتراكى .

إذا أخل بأى إلتزام من إلتزاماته قبل البنك ... ولا يجوز للعضو الموقوف أن يباشر خلال مدة وقفه أى حق من الحقوق المخولة له بمقتضى هذا الإتفاق فيما عدا حق الإنسحاب »

ويتضح من هذا النص أن عقوبة الإيقاف توقع على الدولة العضو بسبب تقصيرها فى تنفيذ أى من إلتزاماتها نحو البنك ، وغالباً ما تكون بسبب تقصيرها فى الوفاء بإلتزاماتها المالية ، ويعد الإيقاف حرماناً مؤقتاً للعضو عن ممارسة حقوق العضوية يترتب عليه عدم الإنتفاع بالمزايا المنصوص عليها فى الميثاق والمساهمة فى نشاط البنك ، إلا أن الإيقاف لا يعفيه من إلتزاماته المقررة قبل البنك(١) .

ويلاحظ من ناحية أخرى أن إيقاف العضوية فى البنك ، يرتبط بإيقاف العضوية فى صندوق النقد الدولى . حيث يذهب البعض إلى القول بأن وقف العضوية فى صندوق النقد الدولى يؤدى إلى وقف العضوية فى البنك على نحو إجبارى ، بحيث لا يكون لمجلس المحافظين سلطة التقدير فى هذا الصدد(٢) .

٢ - الفصل من العضوية :

٦٢٠ - وإلى جانب الايقاف عن العضوية الذى يعد بطبيعته عارضاً مؤقتاً يرد على العضوية فى الوكالات المتخصصة ، توجد حالات ، ترتكب فيها الدولة من المخالفات ما يؤدى إلى فقدانها لعضوية الوكالة ، وذلك عن طريق فصلها من العضوية ، وتقرر مواثيق الوكالات المتخصصة نصوصاً تنظم هذا الجزاء الخطير ، وتربط بعض تلك المنظمات بين الفصل من عضوية الأمم المتحدة ، والفصل من عضويتها ، كما هو الشأن أيضاً بالنسبة لهيئة العمل الدولى ، التى أشارت الفقرة السادسة من

---

(١) ويتشرط لتوقيع عقوبة الإيقاف :

١ - أن يكون هناك تقصير من جانب الدولة العضو فى الوفاء بإلتزاماتها قبل البنك سواء كانت مالية أو غير مالية .

٢ - إخطار البنك للدولة العضو بالإلتزامات التى قصرت فيها ومنحها فرصة كافية لتوضيح موقفها شفوياً أو كتابة .

ويلاحظ أن هذا الشرط الثانى ليس منصوصاً عليه في ميثاق البنك ، وإنما ورد النص عليه في اللوائح الداخلية للبنك ، وتقضى هذه اللوائح بمنح العضو المقصر فترة معقولة ليبدى وجهة نظره أمام المديرين التنفيذيين قبل تنفيذ عقوبة الإيقاف . وهؤلاء يقدمون توصياتهم إلى مجلس المحافظين بما يرونه ضرورياً .

أما عن الفترة التى تمنح للعضو لتوضيح موقفه فقد اقترح البعض أن تكون من ثلاثة إلى ستة شهور قبل إتخاذ قرار الإيقاف ، فقد يساعد ذلك على عودة الدولة العضو إلى الوفاء بإلتزاماتها .

أنظر فى تفصيلات ذلك : الدكتو عبد المعز عبد الغفار نجم - المرجع السابق الاشارة إليه - ص ٨٣ وما بعدها .

(٢) أنظر المرجع السابق - ص ٨٣ ، ٨٥ .

المادة الأولى من ميثاقها ، إلا أنه يجوز للمؤتمر العام بأغلبية ثلثى المندوبين الذين حضروا الدورة ، على أن يكون من بينهم ثلثا مندوبى الحكومات الحاضرين والمشتركين فى التصويت ، أن يطرد من عضوية المنظمة أى عضو فى الأمم المتحدة ، يكون قد حرم من ممارسة حقوق ومزايا عضوية الهيئة العالمية .

وهو ذات الاتجاه الذى أخذ به أيضاً ميثاق هيئة اليونسكو التى قررت مادتها الثانية فى فقرتها الثانية فصل الدولة وحرمانها من عضوية اليونسكو إذا أصدرت الأمم المتحدة قراراً بفصلها .

ويلاحظ هنا أن هاتين الوكالتين تكون العضوية فيهما مرتبطة بالعضوية فى هيئة الأمم المتحدة ، ومن ثم فان من الطبيعى ومن المنطقى أن تفقد الدولة عضوية الوكالة بفقدانها لعضوية الأمم المتحدة .

وتجدر الاشارة أيضا الى أن ميثاق منظمة الطيران المدنى ينص على أن أية دولة تحرم من عضوية الأمم المتحدة توقف عضويتها تلقائيا فى منظمة الطيران .على أن غالبية الوكالات المتخصصة ترفض مواثيقها هذا الربط ولا ترى مبرراً لحرمان شعوب الدول التى توقع عليها عقوبة الفصل من عضوية الأمم المتحدة من المساعدات التى تقدمها الوكالات المتخصصة .

٦٢١ - فإذا ما أخذنا الوضع الخاص بالبنك الدولى للإنشاء والتعمير ، فإننا نلاحظ أن المادة السادسة من الاتفاقية المنشئة للبنك تشير فى فقرتها الثانية إلى أن العضو يعتبر مفصولاً من عضوية البنك بعد مرور عام من تاريخ وقف عضويته ما لم تتقرر إعادة عضويته بأغلبية الأصوات فى مجلس المحافظين . ولم يتضمن ميثاق البنك الإجراءات الواجب إتباعها قبل صدور قرار بطرد الدولة المخالفة من عضوية البنك ، وإنما أشارت إلى ذلك اللائحة الداخلية للبنك ، وتتضمن هذه الإجراءات إخطار الدولة المقصرة بوقت كاف بالشكوى المقدمة ضدها مع إعطائها فرصة معقولة لتبرير موقفها(١) .

ويلاحظ هنا أيضاً أنه نظراً للإرتباط بين العضوية فى صندوق النقد الدولى ، والعضوية فى البنك الدولى للإنشاء والتعمير ، فإن إنهاء العضوية فى صندوق النقد الدولى يستلزم بالتبعية إنهاء العضوية فى البنك ، بيد أن المادة السادسة من ميثاق البنك لم تأخذ بهذا الحكم على إطلاقه ، وأوردت عليه تحفظاً يتعلق بالحالة التى يتقرر فيها بأغلبية خاصة (ثلاثة أرباع الأصوات) استمرار العضو فى عضوية البنك ، رغم إنهاء عضويته فى صندوق النقد الدولى . حيث قررت المادة أن العضو الذى تنتهى عضويته فى صندوق النقد الدولى يعتبر مفصولاً بطريقة تلقائية بعد إنقضاء ثلاثة أشهر من عضويته بالبنك ما لم يتقرر بأغلبية ثلاثة أرباع مجموع الأصوات المقررة استمرار عضويته .

---

(١) أنظر فى ذلك المرجع السابق - ص ٨٦ .

٣ - الانسحـــــاب :

٦٢٢ - إذا كان ميثاق الأمم المتحدة قد جاء خلوا من نص يتناول بالتنظيم موضوع انسحاب احدى الدول الأعضاء فى هيئة الأمم المتحدة ، وهو ما أثار خلافات فى الرأى على النحو الذى سبقت الإشارة اليه، فإن مواثيق الوكالات المتخصصة تحرص عادة على اقرار نصوص خاصة تنظم فيها انسحاب الدول الأعضاء من العضوية، والآثار التى تترتب على ذلك . فميثاق هيئة العمل الدولية على سبيل المثال ينص على حق الدول الأعضاء فى الإنسحاب من الهيئة بشرط أن يتم اخطارها قبل سنتين من تاريخ التنفيذ .

كما أن لأعضاء اليونسكو - بناء على نص فى ميثاقها - الحق فى الإنسحاب بشرط اخطار المدير العام ، على أن ينفذ قرار الإنسحاب فى نهاية العام التالى للإخطار ، ولا تأثير لقرار الإنسحاب على الإلتزامات المالية تجاه المنظمة فى تاريخ الإنسحاب[١] .

وقد نصت المادة السادسة من الإتفاقية المنشئة للبنك الدولى للإنشاء والتعمير فى فقرتها الأولى على أنه يجوز لكل عضو أن ينسحب من البنك فى أى وقت شريطة اخطار المركز الرئيسى للبنك كتابة ويسرى الإنسحاب من تاريخ استلام الإخطار

ويبدو واضحاً من هذا النص أن الإنسحاب يحدث أثره من تاريخ تسلم البنك اخطار الدولة العضو برغبتها فى الإنسحاب . ويضيف الفقه شرطاً ثانياً هو وجوب وفاء الدولة الراغبة فى الإنسحاب بالإلتزامات القائمة[٢] .

الفصل الثانى

أجهزة هيئة الأمم المتحدة

تمهيد :

٦٢٣ - من المسلم أن المنظمة الدولية بوصفها شخصاً من أشخاص القانون الدولى، يلزم أن تتوافر لها الأجهزة التى تتولى التعبير عن ارادتها . واذا كان من المتصور أن يتولى جهاز واحد تلك المهمة ، فإن المنظمات الدولية تتبع بصفة عامة مبدأ تعدد الأجهزة ، بوصف أن ذلك يتيح نوعاً من الأداء الأمثل لوظائف المنظمة ، فضلاً عما يتيحه من إعطاء وضع متميز لبعض الدول فى بعض تلك الأجهزة على النحو الذى يتلاء م مع الإعتبارات السياسية الدولة الواقعية .

وتنص المادة السابعة من ميثاق الأمم المتحدة فى فقرتها الأولى على أن « ١ - تنشأ الهيئات الآتية فروعاً رئيسية للأمم المتحدة :

---

(١) تقوم الدولة المشرفة علي اقليم « العضو المشترك » بارسال خطاب الإنسحاب .

(٢) أنظر في تفصيلات ذلك الدكتور عبد المعز عبد الغفار نجم المرجع السابق الإشارة اليه ص ٨١ وما بعدها .

جمعية عامة ، مجلس أمن ، مجلس اقتصادى واجتماعى ، مجلس وصاية، محكمة عدل دولية، أمانة ».

٦٢٤ - والى جانب هذه الأجهزة الرئيسية فإن من الجائز طبقاً لنص الفقرة الثانية انشاء أجهزة ثانوية، ومع ذلك فإن سلطة انشاء الأجهزة الثانوية ليست مطلقة، ولكنها تكون وفقاً لأحكام الميثاق، وتخول المادة ٢٢ من الميثاق للجمعية العامة أن تنشىء من الأجهزة الثانوية ما تراه ضرورياً للقيام بوظائفها. كما تعطى المادة ٢٩ من الميثاق لمجلس الأمن سلطة مماثلة .

وبديهى أن يكون لكل من الأجهزة الرئيسية سلطة انشاء اللجان الفرعية التى يرى أنها ضرورية للقيام بوظائفه، وتنص المادة ٦٨ من الميثاق على أن ينشىء المجلس الإقتصادى والإجتماعى لجاناً للشئون الإقتصادية والإجتماعية ولتعزيز حقوق الإنسان، كما ينشىء غير ذلك من اللجان التى قد يحتاج اليها لتأدية وظائفه » .

٦٢٥ - والواقع أنه لا يمكن فى اطار مثل هذه الدراسة اغفال التطور الذى طرأ على بنيان هيئة الأمم المتحدة من خلال انشاء عدد كبير من الأجهزة الثانوية والمساعدة، والتى اكتسبت نوعاً من الذاتية والآستقلال فى اطار البنيان العام لهيئة الأمم لمتحدة ، فإذا كانت بعض الأجهزة الثانوية التى أنشئت بهدف مساعدة الأجهزة الرئيسية على النهوض بمهامها ووظائفها ، فإن عددا من تلك الأجهزة قد اكتسب نوعا من الاستقلال والذاتية والدوام ، بحث أصبح له من الأهمية والخطورة ما يفوق أهمية بعض الأجهزة الرئيسية التى ورد النص عليها فى الميثاق .

ومن هنا وفى ضوء هذا التعدد الكبير لأجهزة هيئة الأمم المتحدة ، فإننا نعمد إلى تقسيمها بين طوائف ثلاث ، فهناك بعض الأجهزة الرئسية التى تتكون من مندوبى الحكومات ، كالجمعية العامة، ومجلس الأمن ، والمجلس الإقتصادى والاجتماعى ومجلس الوصاية ، وهناك أجهزة رئيسية «متكاملة » أى أنها لا تتكون من مندوبى الحكومات ، وإن كان للحكومات دورها فى تشكيلها ، ونعنى هنا الأمين العام والأمانة العامة ، ومحكمة العدل الدولية ، وإلى جانب هذه الأجهزة الرئسية بنوعيها ، هناك الأجهزة المساعدة أو الجديدة ، والتى تعتمد فى تشكيلها على هذا الأسلوب أو ذاك ، أو تمزج بينهما فى بعض الأحيان .

تقسيم :

٦٢٦ - ومن فإننا نقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث ، نخصص الأول منها للأجهزة الرئيسية الحكومية ، ونتناول فى الثانى الأجهزة الرئيسية المتكاملة ونجعل المبحث الثالث والأخير وقفاً على دراسة الأجهزة الجديدة .

المبحث الأول

الأجهزة الرئيسية الحكومية

٦٢٧ - وهى الأجهزة الرئيسية التى ورد النص عليها فى ميثاق الأمم المتحدة ، والتى تتكون من ممثلين لحكومات الدول الأعضاء أو للبعض منها ، وهى الجمعية العامة ومجلس الأمن والمجلس الاقتصادى والاجتماعى ، ومجلس الوصاية . وسوف نخصص لكل من هذه الأجهزة مطلباً نعرض فيه لتشكيله ونظام التصويت فيه .

المبحث الأول

الجمعية العامة

٦٢٨ - إذا كانت المادة السابعة من ميثاق الأمم المتحدة ، قد وضعت الجمعية العامة على رأس قائمة الأجهزة الرئيسية لأمم المتحدة ، فإن ذلك لم يكن يعنى أنها أكثر أهمية من مجلس الأمن الذى أتى ذكره تالياً للجمعية العامة ، بوصف أن الاختصاصات التى خولت لمجلس الأمن تجعله فى واقع الأمر أهم أجهزة هيئة الأمم المتحدة على الاطلاق ، ولعل الحكمة فى هذا الترتيب تكمن فى حقيقة أن الجمعية العامة هى الجهاز العام للهيئة ، والذى تمثل فيه جميع الدول الأعضاء على قدم المساواة .

وقد تضمن الفصل الرابع من الميثاق الأحكام الخاصة بتشكيل الجمعية العامة ، وبوظائفها وسلطاتها وبالإجراءات الخاصة بها .

تشكيل الجمعية العامة :

٦٢٩ - تنص المادة التاسعة من الميثاق على أن « ١ - تتألف الجمعية العامة من جميع أعضاء (الأمم المتحدة) .

٢ - لا يجوز أن يكون للعضو الواحد أكثر من خمسة مندوبين فى الجمعية العامة » .

وتجيز المادة ٢٥ من اللائحة الداخلية للجمعية العامة أن يضم وفد كل دولة خمسة من المندوبين الاحتياطيين ، ومن العدد الذى تراه الدولة ملائماً من المستشارين والخبراء .

٦٣٠ - وتلتزم كل دولة عضو بموجب المادة ٢٧ من اللائحة الداخلية ، بموافاة الأمين العام للمنظمة بأوراق اعتماد ممثليها الصادرة من رئيس الدولة أو الحكومة أو من وزير الخارجية وبأسماء بقية أعضاء وفدها ، وذلك قبل التاريخ المحدد لبدء دورة الجمعية العامة بأسبوع على الأقل .

وطبقاً للمادة ٢٨ من اللائحة الداخلية ، تقوم الجمعية العامة ، فى بدء كل دور من أدوار إنعقادها ، بتشكيل لجنة لفحص أوراق اعتماد ممثلى الدول الأعضاء ، تتكون من تسعة أعضاء

تنتخبهم الجمعية العامة بناء على إقتراح رئيسها ، وتقوم هذه اللجنة بفحص أوراق إعتماد ممثلى كافة الدول الأعضاء وتقديم تقرير عن نتيجة فحصها إلى الجمعية العامة التى تختص وحدها بالبت فى صحة تمثيل كل وفد للدولة التى يدعى تمثيلها إذا ما ثار الشك حول صحة تمثيله لها .

٦٣١ - والجمعية العامة هى الجهاز الرئيسى الوحيد من أجهزة الأمم المتحدة ، التى يكفل تشكيلها تمثيل كافة الدول الأعضاء على قدم المساواة ، على نحو حدا بالبعض إلى وصفها بأنها مجلس ديمقراطى تمثل فيه من ناحية جميع الدول المشتركة فى هذه الهيئة ، وتتحقق فيه من ناحية أخرى المساواة بين الدول الممثلة فيها وتكون من أجل ذلك أداة ملائمة للتعبير عن الرأى العام فى المسائل الدولية .

دورات الجمعية العامة :

٦٣٢ - تنص المادة ٢٠ من الميثاق على أن تجتمع الجمعية العامة فى أدوار إنعقاد عادية وفى أدوار إنعقاد سنوية خاصة بحسب ما تدعو إليه الحاجة .

ويقوم بالدعوة إلى أدوار الانعقاد الخاصة الأمين العام بناء على طلب مجلس الأمن أو أغلبية أعضاء « الأمم المتحدة » .

وتقوم الجمعية بإنتخاب رئيس لها فى كل دور إنعقاد ، وذلك طبقاً لنص المادة ٣١ ، ومن المقرر بموجب لائحة الإجراءات أن يكون لهذا الرئيس سبعة عشرة نائباً ، ويجرى عرف الجمعية العامة على أن يكون رؤساء وفود الدول الخمس الكبرى من بين نواب الرئيس ، ويختص رئيس الجمعية من يختاره من نواب الرئيس عند غيابه - طبقاً لنصوص اللائحة الداخلية - بإفتتاح وإنهاء إجتماع عام من اجتماعات الدورة وبإدارة المناقشات والقيام على تطبيق اللائحة وباعطاء الكلمة وبعرض المسائل على التصويت ، واعلان قرارات الجمعية ، كما يختص بالفصل فى المسائل المتعلقة بالنظام .

٦٣٣ - وتعقد الجمعية العامة دوراتها العادية ، سنوياً فى يوم الثلاثاء الثالث من شهر سبتمبر من كل عام ، طبقاً لنص المادة الأولى من اللائحة الداخلية .

وإذا كان الأصل أن تجتمع الجمعية العامة فى دورات إنعقاد عادية ، فإنها تجتمع كذلك فى دورات إنعقاد غير عادية ، إذا كان قد سبق لها تقرير ذلك فى دور إنعقاد سابق ، أو إذا طالب ذلك مجلس الأمن ، أو أغلبية الدول أعضاء الهيئة ، وذلك فى التاريخ الذى سبق للجمعية أن حددته ، أو خلال خمسة عشر يوماً من وصول طلب عقد الدورة الاستثنائية إلى الأمين العام للمنظمة ، أو فى الموعد الذى ترتضيه أغلبية الدول أعضاء المنظمة .

أما فى الحالات التى يكون طلب عقد الدورة الاستثنائية فيها مستنداً إلى قرار الاتحاد من أجل السلم ، تعقد الدورة خلال أربع وعشرين ساعة من وقت وصول طلب عقد الدورة الاستثنائية إلى الأمين العام . وذلك طبقاً لنصوص اللائحة الداخلية .

لجان الجمعية العامة والأجهزة الثانوية المتفرعة عنها :

٦٣٤ - أنشأت الجمعية العامة - فى حدود السلطات المخولة لها بموجب المادة ٢/٧ من الميثاق، ونصوص اللائحة الداخلية - عدداً من اللجان الدائمة والمؤقتة ، وبعض الأجهزة الثانونية المتفرعة عنها . وذلك بهدف تسهيل أدائها لوظائفها ولتيسير بحث الموضوعات التى تعرض عليها .

أولاً : اللجان الرئيسية الدائمة :

٦٣٥ - تتفرع عن الجمعية العامة ست لجان رئيسية يختص كل منها ببحث بعض الموضوعات الواردة بجدول أعمال الجمعية العامة وهى :

اللجنة الأولى : وهى لجنة السياسة والأمن والتى تختص بالمسائل السياسية ، وبالمسائل المتعلقة بحفظ الأمن ونزع السلاح وتخفيضه وقبول الأعضاء الجدد وإيقاف الأعضاء وفصلهم .

وتجدر الاشارة إلى أن الجمعية العامة قد أنشأت بتاريخ ١٢ نوفمير ١٩٥٦ ، لجنة أخرى ، هى اللجنة السياسية الخاصة لتخفيف العبء عن اللجنة الأولى .

اللجنة الثانية : وهى اللجنة الاقتصادية التى تختص بكافة المسائل الاقتصادية والمالية التى تدخل فى اختصاص الجمعية العامة .

اللجنة الثالثة : وهى اللجنة الاجتماعية التى تختص بالمسائل الاجتماعية والثقافية والإنسانية بوجه عام .

اللجنة الرابعة : التى تختص بشئون الأقاليم الخاضعة لنظام الوصاية الدولى ، وبشئون الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى بصفة عامة .

اللجنة الخامسة : التى تختص بالشئون الإدارية وبالأمور المتعلقة بميزانية الأمم المتحدة .

اللجنة السادسة : وهى اللجنة القانونية ، التى تختص بكافة المسائل المتعلقة بالقانون الدولى ، وتسجيل المعاهدات وبالمسائل المتعلقة بمحكمة العدل الدولية وبإمتيازات هيئة الأمم المتحدة ، كما تقوم بدراسة المسائل القانونية التى تحال عليها من اللجان الأخرى .

وتمثل جميع الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة فى هذه اللجان ، الرئيسية بعضو واحد ، وتقوم كل لجنة عن طريق الانتخاب باختيار رئيس ونائب للرئيس ومقرر ، ويجرى إتخاذ القرارات فى هذه اللجان بالأغلبية العادية ، ثم تعرض تلك القرارات على الجمعية العامة لاقرارها .

اللجان الاجرائية الدائمة :

٦٣٦ - وهى اللجنة العامة ، التى تشكل من رئيس الجمعية العامة ومن نواب الرئيس السبعة

عشر ، ومن رؤساء اللجان الدائمة ، والاختصاص الأساسى لهذه اللجنة العامة ، هو إقرار جدول أعمال الجمعية العامة الذى يقدمه السكرتير العام للأمم المتحدة ، وللجنة إقرار هذا المشروع لجدول الأعمال أو تعديله ، ثم تقدم تقريراً فى ذلك إلى الجمعية العامة لاعتماده ، وبالإضافة إلى ذلك تقوم بتوزيع الموضوعات المدرجة بجدول الأعمال على اللجان الرئيسية الدائمة للجمعية العامة كما تقوم أيضاً بصياغة قرارات الجمعية العامة .

ولجنة فحص أوراق الاعتماد ، وهى تشكل من تسعة أعضاء يجرى إنتخابهم من جانب الجمعية العامة فى كل دور إنعقاد ، وتختص بفحص أوراق اعتماد ممثلى الدول الأعضاء فى الجمعية ، وتقدم تقريراً بنتيجة عملها إلى الجمعية .

٦٣٧ - وإلى جانب هذه اللجان توجد لجنتان دائمتان نظمت أوضاعهما المواد من ١٥٦ إلى ١٦١ من اللائحة الداخلية للجمعية العامة ، وهما :

١ - اللجنة الاستشارية للشئون الإدارية وشئون الميزانية ، التى تختص أساساً بدراسة ميزانية المنظمة دراسة فنية ، وتقوم بمعاونة اللجنة الخامسة الرئيسية المختصة بالشئون المالية والإدارية ، ويتعين على هذه اللجنة الاستشارية أن تقدم إلى الجمعية العامة فى بدء كل دور من أدوار الإنعقاد العادى ، تقريراً مفصلاً عن ميزانية العام المالى المقبل ، وعن حسابات العام السابق .

٢ - لجنة الاشتراكات : التى تختص أساساً بالاشارة على الجمعية العامة فيما ينبغى إتخاذه بشأن كيفية توزيع نفقات الهيئة بين الدول الأعضاء طبقاً للقواعد المقررة فى هذا الشأن .

اللجان المؤقتة :

٦٣٨ - وإلى جانب هذه اللجان الدائمة ، أنشأت الجمعية بعض اللجان الأخرى ، التى تعتبر مؤقتة بطبيعتها ، والتى تختص بمهام خاصة على وجه محدد ومن هذه اللجان :

١ - لجنة جنوب غرب افريقيا .

٢ - لجنة الأمم المتحدة للتوفيق فى فلسطين .

٣ - لجنة الاستخدام السلمى للفضاء الخارجى .

٤ - لجنة نزع السلاح .

٥ - لجنة الأمم المتحدة الاستشارية للشئون العلمية .

٦ - لجنة الأمم المتحدة العلمية لدراسة آثار الاشعاع الذرى .

٧ - لجنة المعلومات الواردة من الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى .

٨ - لجنة الأمم المتحدة للسيادة الدائمة على الموارد الطبيعية .

٩ - لجنة أسرى الحرب المؤقتة .

١٠ - لجنة القانون الدولى ، التى تشكل من ٣٤ عضواً من المشهود لهم بالمكفاية من المشتغلين بدراسات القانون الدولى ، تقوم الجمعية العامة باختيارهم من بين مرشحى الدول الأعضاء ، بشرط ألا يكون لأية دولة أكثر من ممثل واحد ويراعى فى الاختيار التوزيع الجغرافى العادل وتمثيل المدنيات المختلفة . وقد كلفت هذه اللجنة بالعمل على تدوين قواعد القانون الدولى ، وانمائها وتطويرها .

الجمعية الصغيرة :

٦٣٩ - اقترحت الولايات المتحدة الأمريكية فى الدورة العادية الثانية للجمعية العامة للأمم المتحدة ، إنشاء « لجنة مؤقتة » يجرى تمثيل جميع الدول الأعضاء فيها ، لكى تختص فى الفترة الواقعة بين دورات الانعقاد ببحث ما قد يعرض من أمور تمس السلام والأمن الدوليين . وبتسوية المواقف التى تضر بالعلاقات الودية بين الأمم .

وقد إستهدفت الولايات المتحدة الأمريكية باقتراحها هذا تعزيز سلطات الجمعية العامة ، إزاء إخفاق مجلس الأمن فى إتخاذ قرارات بسبب تمتع الدول الكبرى بحق الاعتراض واستندت فى إقتراحها هذا إلى نص المادة ٢٢ من الميثاق .

وقد عارض الاتحاد لسوفيتى السابق والدول الاشتراكية فى ذلك الحين هذا الاقتراح بشدة ، إستناداً إلى أن الميثاق قد بين بوضوح وجلاء أن مجلس الأمن هو صاحب الاختصاص الأصلى فى مسائل حفظ السلم الدولى ، وإن إنشاء مثل تلك اللجنة ينطوى على افتئات على ذلك الاختصاص .

ورغم تلك المعارضة فقد تم فى النهاية - وبعد مناقشات طويلة - إقرار إقتراح الولايات المتحدة، وأصدرت الجمعية العامة فى ١٣ فبراير ١٩٤٧ قراراً بإنشاء « اللجنة المؤقتة » التى تتألف من مندوب عن كل دولة لتؤدى وظائف الجمعية العامة ، حتى موعد الدورة الثالثة العادية ، وأشار القرار إلى وجوب أن تقدم اللجنة المؤقتة عند إفتتاح الدورة الثالثة ، تقريراً إلى الجمعية العامة عن الموضوعات التى عرضت عليها ، وعما إذا كانت تشير بإنشاء لجنة دائمة يكون لها إختصاصات هذه اللجنة المؤقتة .

٦٤٠ - وفى ٥ ديسمبر سنة ١٩٤٨ قررت الجمعية العامة تجديد مدة « اللجنة المؤقتة » لمدة عام ، ثم تقرر فى ٢٢ نوفمبر ١٩٤٩ تجديد مدة هذه الجمعية الصغيرة دون تحديد أجل .

وقد فشلت الجمعة الصغيرة نتيجة للموقف الذى إتخذه الاتحاد السوفيتى السابق ودول المعسكر الاشتراكى بصفة عامة فى ذلك الحين - بمقاطعة هذه الجمعية الصغيرة ، مما أدى إلى شل نشاطها من الناحية الواقعية ، وإن كانت من الناحية القانونية تعتبر قائمة حتى اليوم .

أحكام التصويت في الجمعية العامة :

٦٤١ - ترسم المادة الثانية عشرة من الميثاق والمواد من ٨٤ إلى ٩٧ من اللائحة الداخلية نظام التصويت فى الجمعية العامة .

وقد أوردت الفقرة الأولى من المادة ١٨ القاعدة العامة فى هذا الصدد بنصها على أن « يكون لكل عضو فى الأمم المتحدة صوت واحد فى الجمعية العامة فى الأمم المتحدة » .

وتفرق المادة ١٨ فى فقرتيها الثانية والثالثة بين المسائل الهامة التى تصدر فيها الجمعية العامة قراراتها بأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين ، وبين المسائل الأخرى غير الهامة والتى يكتفى فيها بأغلبية الأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت لصدور قرارات الجمعية العامة بشأنها .

وقد عددت المادة ٢/١٨ المسائل الهامة على النحو التالى :

١ - التوصيات الخاصة بحفظ السلم والأمن الدولى .

٢ - إنتخاب أعضاء مجلس الأمن غير الدائمين .

٣ - إنتخاب أعضاء المجلس الاقتصادى والاجتماعى .

٤ - إنتخاب أعضاء مجلس الوصاية وفقاً لحكم الفقرة الأولى « ج » من المادة ٨٦ .

٥ - قبول أعضاء جدد فى الأمم المتحدة .

٦ - وقف الأعضاء عن مباشرة حقوق العضوية والتمتع بمزاياها .

٧ - فصل الأعضاء .

٨ - المسائل المتعلقة بسير نظام الوصاية .

٩ - المسائل الخاصة بالميزانية .

ويعتبر ما عدا ذلك من المسائل التى يكتفى بشأنها بالأغلبية العادية للأعضاء الحاضرين والمشتركين فى التصويت بما فى ذلك تحديد طوائف المسائل التى يمكن إضافتها إلى قائمة الأمور المتعين توافر أغلبية الثلثين لإقرارها ، ونص الفقرة الثالثة من المادة ١٨ بحرى على النحو التالى والقرارات فى المسائل الأخرى - ويدخل فى ذلك تحديد طوائف المسائل الإضافية التى تتطلب فى إقرارها أغلبية الثلثين - تصدر بأغلبية الأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت » .

٦٤٢ - والمقصود بعبارة « الأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت » الدول الأعضاء التى صوت مندوبوها بالتأييد أو المعارضة ، فلا يدخل فى الحساب الدول الأعضاء التى امتنع مندوبوها عن التصويت .

وتجدر الاشارة إلى أن التصويت ، يتم عادة برفع الأيدى أو الوقوف ، وإن كان لأى عضو أن يطلب إجراء التصويت بأسلوب النداء بالأسماء (المادة ١/٨٩ من اللائحة الداخلية) .

المطلب الثـــانى

مجلس الأمن

٦٤٣ - مجلس الأمن هو الجهاز التنفيذى لهيئة الأمم لمتحدة وهو بهذا الوصف يكتسب أهمية كبيرة ، وتنعكس هذه الأهمية على طبيعة تكوينه ، وطبيعة الاختصاصات والسلطات المخولة له ، وهى تفسر من ناحية أخرى حرص الدول الكبرى المتحالفة والمنتصرة فى الحرب العالمية الثانية ، على أن تضمن لنفسها عضويته بصفة دائمة .

وقد عبرت الفقرة الأولى من المادة الرابعة والعشرين من ميثاق الأمم المتحدة عن أهمية مجلس الأمن بقولها « رغبة فى أن يكون العمل الذى تقوم به (الأمم المتحدة) سريعاً فعالاً يعهد أعضاء تلك الهيئة الى مجلس الأمن بالتبعات الرئيسية فى أمر حفظ السلم والأمن الدولى ويوافقون على أن هذا المجلس يعمل نائباً عنهم فى قيامه بواجباته التى تفرضها عليه هذه التبعات » .

كما عبرت نصوص أخرى من الميثاق عن أهمية مجلس الأمن منها نص المادة ٢٥ ، والفقرة الأولى من المادة ٤٣ .

تشكيل مجلس الأمن :

٦٤٤ - ينطوى نص المادة الثالثة والعشرين من الميثاق على الأحكام الخاصة بتشكيل مجلس الأمن فتقرر :

« ١ - يتألف مجلس الأمن من خمسة عشر عضواً من الأمم المتحدة وتكون جمهورية الصين ، فرنسا ، واتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفيتية[1] ، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وايرلندا الشمالية ، والولايات المتحدة الأمريكية أعضاء دائمين فيه ، وتنتخب الجمعية العامة عشرة أعضاء آخرين من الأمم المتحدة ليكونوا أعضاء غير دائمين فى المجلس ، ويراعى فى ذلك بوجه خاص وقبل كل شىء مساهمة أعضاء الأمم المتحدة فى حفظ السلم والأمن الدولى وفى مقاصد الهيئة الأخرى ، كما يراعى أيضاً التوزيع الجغرافى العادل .

(١) فى أعقاب تفكك الاتحاد السوفيتى السابق سمح للاتحاد الروسى بخلافة الاتحاد السوفيتى فى عضوية الأمم المتحدة واحتلال مقعده الدائم فى مجلس الأمن خلافاً للقواعد العامة ، وبالمخالفة لنص هذه المادة التى ذكرت الاتحاد السوفيتى بالاسم كعضو دائم . وبادرت الدول الأعضاء الدائمين فى مجلس الأمن إلى عقد أول قمة لمجلس الأمن فى يناير ١٩٩٢ ، والذى حضره الرئيس الروسى بوريس يلتسين لاسباغ الشرعية الدولية على هذا الوضع الذى لا يتفق مع اعتبارات التمسك بموجبات التفسير الدقيق لنصوص الميثاق .

٢ - ينتخب أعضاء مجلس الأمن غير الدائمين لمدة سنتين على أنه فى أول إنتخاب للأعضاء غير الدائمين بعد زيادة عدد أعضاء مجلس الأمن من أحد عشر عضواً إلى خمسة عشر عضواً يختار اثنان من الأعضاء الأربعة الاضافيين لمدة سنة واحدة والعضو الذى إنتهت مدته لا يجوز إعادة إنتخابه على الفور .

٣ - يكون لكل عضو فى مجلس الأمن مندوب واحد » .

وتجدر الاشارة إلى أن عدد مقاعد مجلس الأمن كان عند وضع الميثاق فى سنة ١٩٤٥ ، أحد عشر مقعداً منها خمس مقاعد دائمة للدول الخمس الكبرى ، وستة مقاعد يجرى شغلها بطريق الإنتخاب ، على أساس المعايير المشار إليها بالمادة ٢٣ السالفة .

وقامت الجمعية العامة فى الدورة الثامنة عشر بإصدار توصية بزيادة عدد مقاعد مجلس الأمن إلى خمسة عشر مقعداً منها خمسة للدول الكبرى بصفة دائمة ، وقد تم التصديق على هذا التعديل طبقاً للأوضاع التى رسمتها المادة « ١٠٨ » من الميثاق التى تتطلب تصديق ثلثى أعضاء الأمم المتحدة ، ومن بينهم جميع أعضاء مجلس الأمن الدائمين ، وقد بدأ نفاذ هذا التعديل لنص المادة ٢٣ من الميثاق فى ٣١ أغسطس ١٩٦٥ .

٦٤٥ - وإذا كان الأمر بالنسبة للأعضاء الدائمين فى مجلس الأمن لم يثر مشاكل غير تلك المشكلة المتعلقة بتمثيل الصين فى المجلس (حيث ظلت حكومة الصين الوطنية تحتل مقعد الصين الشعبية فى عضوية الأمم المتحدة واحتلت مقعد الصين فى مجلس الأمن) . فإن الأمر بالنسبة لاختيار الأعضاء غير الدائمين آثار بعض الصعوبات ، والقاعدة العامة أن الجمعية العامة تتولى اختيار هؤلاء الأعضاء غير الدائمين عن طريق الانتخاب من بين أعضاء الأمم المتحدة لمدة سنتين ، ولا يجوز إعادة إنتخابهم بعد إنتهاء مدتهم . وقد نصت المادة ٢٣ على مراعاة معيارين عند إنتخاب هؤلاء الأعضاء وهما :

المعيار الأول : المساهمة في حفظ السلم والأمن الدولى وفى مقاصد الهيئة الأخرى :

٦٤٦ - وقد كان النص عليه فى حقيقة الأمر بمثابة ترضية لبعض الدول التى تقع فى مرتبة وسط بين الدول الكبرى والدول الصغرى ، مثل كندا وهولندا والبرازيل ، التى طالبت فى مؤتمر سان فرانسيسكو بمركز خاص ، على أساس أن لديها من الإمكانيات الاقتصادية والعسكرية ما يؤهلها للقيام بدور بارز فى مجال المحافظة على السلام العالمى .

المعيار الثانى : التوزيع الجغرافى العادل :

٦٤٧ - وقد كان لوفد مصر فى مؤتمر سان فرانسيسكو فضل كبير في اقرار هذا المبدأ حيث « طالب بإقامة ضابط الانتخاب على التمثيل الاقليمى بحيث تمثل فى المجلس « مناطق العالم الكبرى

المختلفة الى جانب الدول الخمسة العظمى أى أن يقسم العالم الى مناطق تكون بمثابة دوائر انتخابية حقيقية لانتخاب المجلس وتعين الدول التى تؤلف كل منطقة مندوبيها فى المجلس بعد أن تبرم فيما بينها اتفاقات اقليمية ..» .

٦٤٨ - وتجدر الاشارة الى أن اتفاقا تم بين الدول الخمس الكبرى فى لندن سنة ١٩٤٦ عندما كان عدد أعضاء المجلس ١١ عضوا ، وبموجب هذا الاتفاق قسم العالم الى خمس مناطق هى منطقة أمريكا اللاتينية ويخصص لها مقعدان ، ومنطقة الكومنولث ويخصص لها مقعد ، ولكل من منطقة الشرق الأوسط وأوربا الغربية وأوربا الشرقية مقعد واحد .

وعندما قامت الجمعية بالتوصية بزيادة عدد مقاعد مجلس الأمن الى خمسة عشر عضوا ، تضمنت التوصية الاتفاق على توزيع المقاعد العشرة غير الدائمة على النحو التالى :

(أ) خمس مقاعد للدول الافريقية الآسيوية .

(ب) مقعد لاحدى دول أوربا الشرقية .

(جـ) مقعدان لدول أمريكا اللاتينية .

(د) مقعدان لدول غرب أوربا والدول الأخرى .

٦٤٩ - وينص الميثاق على جواز اشراك الدول غير الأعضاء فى مجلس الأمن في مناقشاته مع عدم حقها فى الاشتراك فى التصويت فى حالتين :

(أ) لكل عضو من أعضاء « الأمم المتحدة » من غير أعضاء مجلس الأمن أن يشترك بدون تصويت فى مناقشة أية مسألة تعرض على مجلس الأمن اذا رأى المجلس أن مصالح هذا العضو تتأثر بوجه خاص (المادة ٣١) .

(ب) كل عضو من أعضاء « الأمم المتحدة » ليس بعضو فى مجلس الأمن وأية دولة ليست عضوا فى « الأمم المتحدة » اذا كان أيهما طرفا فى نزاع معروض على مجلس الأمن لبحثه يدعى الى الاشتراك فى المناقشات المتعلقة بهذا النزاع دون أن يكون له حق فى التصويت ، يضع مجلس الأمن الشروط التى يراها لإشتراك الدولة التى ليست من أعضاء « الأمم المتحدة » (المادة ٣٢) ، ومهما يكن من شأن المبررات التى قيل بها فى هذا الصدد فلا شك أن وضع هذه الدول الكبرى فى مجلس الأمن - اذ ما تم الاتفاق بينها - والمزايا المقررة لها فيما يتعلق بالتصويت يؤدى الى جعلها بمثابة نوع من الحكومة الواقعية التى تحكم أقدار العالم . أما فى حالة عدم توافر القدر الكافى من الاتفاق فيما بينها ، فإن ذلك يؤدى فى حقيقة الأمر الى شل نشاط المنظمة العالمية وفقدان فعاليتها .

إجراءات عمل مجلس الأمن :

٦٥٠ - إن طبيعة المهام الموكولة الى مجلس الأمن بوصفه الجهاز التنفيذى لهيئة الأمم المتحدة ،

وأهميتها وخطورتها البالغة ، تفرض بالضرورة وجوب تنظيمه على نحو يكفل امكانية عمله بصفة مستمرة ، ولهذ أوجبت الفقرة الأولى من المادة ٢٨ من الميثاق « تمثيل كل عضو من أعضائه تمثيلا دائما في مقر الهيئة » .

وتقرر الفقرة الثانية من المادة ٢٨ من الميثاق « يعقد مجلس الأمن اجتماعات دورية يمثل فيها كل عضو من أعضائه - اذا شاء ذلك - بأحد رجال حكومته أو بمندوب آخر يسميه لهذا الغرض خاصة » .

ولمجلس الأمن طبقاً لنص الفقرة الثالثة من المادة ٢٨ من الميثاق أن يعقد اجتماعات فى غير مقر الهيئة اذا رأى أن ذلك أدنى الى تسهيل أعماله ..

وطبقا للائحة الداخلية لمجلس الأمن ، يتناوب أعضاء المجلس رئاسته لمدة شهر واحد ، وطبقا للترتيب الابجدى لاسماء الدول الأعضاء .

وطبقاً للمادة ٩٨ من الميثاق يشترك الأمين العام للأمم المتحدة ، بصفته فى اجتماعات مجلس الأمن ، وله طبقا لنص المادة ٩٩ أن « ينبه مجلس الأمن الى أية مسألة يرى أنها قد تهدد حفظ السلم والأمن الدولى » .

اللجان الرئيسية لمجلس الأمن :

٦٥١ - لمجلس الأمن أن ينشىء من اللجان ما يرى ضرورته للاضطلاع بالمهام الموكولة اليه طبقاً لنصوص الميثاق . ومن أهم اللجان التى أنشأها مجلس الأمن :

(أ) لجنة أركان الحرب - وهى اللجنة التى ورد النص عليها فى المادة ٤٧ من الميثاق التى جاء بها :

١ - تشكل لجنة من أركان الحرب تكون مهمتها أن تسدى المشورة والمعونة الى مجلس الأمن وتعاونه فى جميع المسائل المتصلة بما يلزمه من حاجات حربية لحفظ السلم والأمن الدولى ولاستخدام القوات الموضوعة تحت تصرفه وقيادتها ولتنظيم التسليح ونزع السلاح بالقدر المستطاع .

٢ - تشكل لجنة أركان الحرب من رؤساء أركان حرب الأعضاء الدائمين فى مجلس الأمن أو من يقوم مقامهم . وعلى اللجنة أن تدعو أى عضو فى « الأمم المتحدة » من الأعضاء غير الممثلين فيها بصفة دائمة للاشتراك فى عملها اذا اقتضى حسن قيام اللجنة بمسئولياتها أن يساهم هذا العضو فى عملها .

٣ - لجنة أركان الحرب مسئولة تحت اشراف مجلس الأمن عن التوجيه الاستراتيجى لاية قوات مسلحة موضوعة تحت تصرف المجلس أما المسائل المرتبطة بقيادة هذه القوات فستبحث فيما بعد .

٤ - للجنة أركان الحرب أن تنشىء لجانا فرعية اقليمية اذا خولها ذلك مجلس الأمن وبعد التشاور مع الوكالات الإقليمية صاحبة الشأن .

(ب) لجنة الخبراء . وهى مشكلة من بعض رجال القانون المتخصصين وتنحصر مهمة اللجنة فى تقديم المشورة الى المجلس حول تفسير الميثاق وقواعد الإجراءات .

(جـ) لجنة قبول الأعضاء الجدد .

(د) لجنة نزع السلاح .

نظام التصويت فى مجلس الأمن :

٦٥٢ - حددت المادة ٢٧ من الميثاق القواعد التى تتبع عند التصويت فى مجلس الأمن فقررت :

١ - يكون لكل عضو من أعضاء مجلس الأمن صوت واحد .

٢ - تصدر قرارات مجلس الأمن فى المسائل الاجرائية بموافقة تسعة من أعضائه .

٣ - تصدر قرارات مجلس الأمن فى المسائل الأخرى كافة بموافقة أصوات تسعة من أعضائه من بينها أصوات الأعضاء الدائمين متفرقة ، بشرط أنه فى القرارات المتخذة تطبيقا لأحكام الفصل السادس والفقرة ٣ من المادة ٥٢ يمتنع من كان طرفا فى النزاع عن التصويت .

وهكذا يبين أنه فيما عدا المسائل الاجرائية لا يتاح لمجلس الأمن أن يصدر قراراً إلا إذا وافق عليه كل الأعضاء الدائمين ، الولايات المتحدة ، والصين والاتحاد السوفيتى ، والمملكة المتحدة ، وفرنسا . فاذا ما اقترعت احدى هذه الدول ضد مشروع قرار موضوعى ، لم يوافق عليه المجلس أياً كانت الاغلبية التى يحصل عليها هذا القرار ، وهو ما يعرف بحق الإعتراض أو « الفيتو » .

٦٥٣ - واذا كان من الواضح أن نظام التصويت هذا يتعارض مع مبدأ أساسى من مبادىء ميثاق الأمم المتحدة ، وهو مبدأ المساواة القانونية بين الدول الأعضاء ، فان من الواجب الاشارة هنا الى أن هذا النظام كان محلا لكثير من الاعتراضات والخلاف عندما جرت صياغة مقترحات دومبرتن أوكس . وعرض الأمر على مؤتمر يالتا فى فبراير سنة ١٩٤٥ حيث اتفقت الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة والاتحاد السوفيتى ، على ما عرف « بصيغة يالتا » التى أقامت نظام التصويت فى مجلس الأمن على أساس التفرقة بين المسائل الاجرائية والمسائل الموضوعية واشترطت موافقة الأعضاء الدائمين على القرارات الموضوعية .

وقد أبدت بعض الدول اعتراضات شديدة على هذه الصيغة فى مؤتمر سان فرانسيسكو ، بوصف أنها تمثل خروجا على مبدأ المساواة بين الدول الأعضاء ، وتمسكت الدول الكبرى بهذه الصيغة استنادا

الى أنه « نظرا للمسئوليات الأساسية الملقاة على عاتقهم فانه لا يمكن أن يتوقع منهم فى الظروف الدولية الحاضرة أن يتحملوا الالتزام بالتصرف فى مسائل خطيرة كمسائل السلام والأمن تنفيذا لقرار لم يوافقوا عليه » .

التفرقة بين المسائل الموضوعية والمسائل الاجرائية :

٦٥٤ - خلا ميثاق الأمم المتحدة من معيار يمكن أن يتخذ أساسا لتفرقة دقيقة وواضحة بين المسائل الموضوعية التى تشترط بصددها موافقة الدول الكبرى ذات المقاعد الدائمة فى مجلس الأمن ، وبين المسائل الإجرائية التى لاتشترط بصددها تلك الأغلبية الموصوفة ، ويكتفى فيها بالأغلبية العادية طبقا لنص المادة ٢٧ من الميثاق ، أى أغلبية تسعة أعضاء من مجموع أعضاء المجلس البالغ خمسة عشر عضوا .

وقد أصدرت الدول العظمى فى مؤتمر سان فرانسيسكو تصريحا مشتركا فى هذا الصدد ، جاء به أن مسائل تمثيل أعضاء مجلس الأمن تمثيلا دائما فى مقر الهيئة ، ووجوب عقد اجتماعات دورية للمجلس ، وعقد اجتماعات المجلس في غير مقر الهيئة ، وانشاء فروع ثانوية للمجلس ، ووضع المجلس للائحة الخاصة بالاجراءات ، ودعوة دولة عضو فى الأمم المتحدة أو دولة غير عضو فيها للاشتراك فى مناقشات المجلس دون تصويت ، وهى الأمور التى تناولتها المواد ٢٨ ، ٢٩ ، ٣٠ ، ٣١ ، ٣٢ من الميثاق ، تعد من مسائل الاجراءات .

وأشار ذلك التصريح المشترك أيضا إلى أنه يعد من مسائل الاجراءات مسألة تقرير ما إذا كان نزاع أو موقف ما محلا للنقاش فى المجلس .

أما ما عدا ذلك من الأمور فقد أشار التصريح المشترك إلى أنها تعد من الأمور الموضوعية ، التى يمكن استخدام حق الاعتراض (من جانب الدول الكبرى ذات المقاعد الدائمة فى مجلس الأمن) بصددها . كما أشار إلى أن الفصل فيما إذا كانت مسألة معينة تعد مسألة موضوعية أو اجرائية يعد أمرا داخلا فى إطار المسائل الموضوعية .

وتجدر الإشار إلى أن الدول الكبرى لا تستطيع استعمال حق الاعتراض « الفيتو » عند إنتخاب قضاة محكمة العدل الدولية ، وعند الدعوة إلى عقد مؤتمر لتعديل ميثاق الأمم المتحدة .

التفرقة بين النزاع والموقف :

٦٥٥ - - قدمنا أن المادة ٢٧ فقرة ثالثة تؤدى إلى وجوب امتناع من كان من بين أعضاء مجلس الأمن طرفا فى النزاع ، عن التصويت فى القرارات التى قد تتخذ وفقا لأحكام الفصل السادس والفقرة الثالثة من المادة ٥٢ ، بينما تنص المادة ٣٤ من الميثاق على أن « لمجلس الأمن أن يفحص أى نزاع أو أى موقف قد يؤدى إلى احتكاك دولى أو قد يثير نزاعا لكى يقرر ما إذا كان استمرار هذا النزاع أو الموقف من شأنه أن يعرض للخطر السلم والأمن الدولى » .

والمقابلة بين النصين تؤدى إلى فهم أن الدولة تلتزم بالإمتناع عن التصويت ، إذا كانت طرفا فى نزاع ، بيد أنها لا تلتزم بذلك الامتناع إذا كانت طرفا فى موقف يؤدى إلى احتكاك دولى . ومن هنا تبدو مسألة التمييز بين النزاع والموقف على درجة كبيرة من الأهمية .

٦٥٦ - لقد خلا ميثاق الأمم المتحدة من وضع معيار محدد يمكن الاستناد اليه للتفرقة بين الموقف والنزاع ، ولم يقم مجلس الأمن بدور بوضع معيار فى هذا الشأن ، على الرغم من اثارة هذه المشكلة بين جنباته عدة مرات .

وقد حاولت الجمعية الصغيرة فى تقرير قدمته إلى الجمعية العامة فى سنة ١٩٤٨ ، تحديد الحالات التى يمكن فيها القول بتوافر حالة نزاع واعتبرت أن وصف النزاع يعتبر قائما فى الأحوال التالية :

١ - حالة اتفاق الأطراف المعنية على توافر وصف النزاع .

٢ - حالة إدعاء دولة بأن دولة أو دولا أخرى قد ارتكبت ما يعد خرقا لالتزاماتها الدولية ، أو اقترفت عملا يعد تهديدا للسلم والأمن الدولى ، وانكار تلك الدولة أو الدول ذلك الادعاء .

٣ - ادعاء دولة بأن دولة أخرى قد أخلت بحقوق دولة ثالثة ، وقرار هذه الأخيرة لذلك الأدعاء.

وتجدر الاشارة إلى أن العمل يجرى على إمتناع أعضائه باختيارهم عن التصويت عند التصويت على الشكاوى المقدمة ضدهم .

امتناع العضو الداءم عن التصويت وعدم حضوره جلسات المجلس :

٦٥٧ - على الرغم مما ورد بنص المادة ٣/٢٧ من وجوب توافر أغلبية تسعة أعضاء ، يكون من بينها أصوات الأعضاء الدائمين ، لصدور قرارات المجلس فى المسائل الموضعية . وهو ما يعنى إذا ما أخذنا بالتفسير الحرفى للنص ، أن إمتناع أحد الأعضاء الدائمين عن التصويت ، يعد بمثابة اعترض على القرار الموضوعى المطروح للتصويت ، ويؤدى إلى اسقاطه . فإن العمل قد جرى تنفيذا للتصريح المشترك الذى أصدرته الدول العظمى أثناء مؤتمر سان فرانسيسكو ، على عدم اعتبار امتناع العضو عن التصويت بمثابة حائل دون صدور القرار إذا ما توافرت الأغلبية اللازمة لصدور ، بوصف أن إمتناع العضو، عن استخدام حقه فى الاعتراض يعد بمثابة نوع من الموافقة الضمنية على القرار.

ومن ثم فإن أخذ الأصوات يجرى فى حالة إمتناع أحد الأعضاء الدائمين عن التصويت كما لو كان العضو غير موجود أصلا .

٦٥٨ - على أن من الواجب التفرقة بين حالة امتناع العضو ذو المقعد الدائم فى مجلس الأمن عن التصويت ، وبين حالة عدم مشاركته فى جلسات مجلس الأمن وصدور قرار عن المجلس فى مسألة موضوعية فى غيابه ، فإذا كان الرأى يتفق فى الحالة الأولى على أن امتناع العضو عن التصويت ، مع امكانية استخدامه لحقه فى الاعتراض على القرار ، ينطوى على نوع من الموافقة الضمنية على محتوى القرار ، فإنه لا يتصور القول بوجود مثل هذه الارادة الضمنية فى حالة غياب العضو وعدم حضوره الجلسة التى اتخذ فيها القرار .

وقد أثارت هذه المسألة خلافا كبيرا فى الرأى ، فى أعقاب امتناع الاتحاد السوفيتى السابق عن حضور جلسات مجلس الأمن أثناء مناقشاته حول المسألة الكورية وتدخل الأمم المتحدة فى كوريا سنة ١٩٥٠ . وقد كان الرأى الغالب يرى أن تغيب الاتحاد السوفيتى السابق عن حضور الجلسات . يعد بمثابة نوع من الامتناع عن التصويت لا يؤثر فى سلامة قرارات المجلس من الوجهة القانونية بينما رأى البعض أنه لا يجوز لمجلس الأمن أن يتخذ قرارا موضوعيا فى حالة غياب أحد الأعضاء الدائمين احتراما لنص المادة ٣/٢٧ من الميثاق .

المطلب الثالث

المجلس الاقتصادى والاجتماعى

٦٥٩ - أفرد ميثاق الأمم المتحدة الفصل التاسع للتعاون الدولى الاقتصادى والاجتماعى ، وعبر فى مطلع ذلك الفصل بالمادة الخامسة والخمسين عن الفلسفة التى يتعين أن تحكم ذلك التعاون ، ويصدر عنها إذ قررت تلك المادة : « رغبة فى تهيئة دواعى الاستقرار والرفاهية الضروريين لقيام علاقات سلمية ودية بين الأمم مؤسسة على احترام المبدأ الذى يقضى بالتسوية فى الحقوق بين الشعوب وبأن يكون لكل منها تقرير مصيرها ، تعمل الأمم المتحدة على :

(أ) تحقيق مستوى أعلى للمعيشة وتوفير أسباب الاستخدام المتصل لكل فرد والنهوض بعوامل التطور والتقدم الاقتصادى والاجتماعى .

(ب) تيسير الحلول للمشاكل الدولية الاقتصادية والاجتماعية والصحية وما يتصل بها ، وتعزيز التعاون الدولى فى أمور الثقافة والتعليم .

(جـ) أن يشيع فى العالم احترام حقوق الانسان والحريات الأساسية للجميع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ، ولا تفريق بين الرجال والنساء ، ومراعاة تلك الحقوق والحريات فعلا » .

وأنشأ الميثاق جهازاً رئيسياً هو المجلس الاقتصادى والاجتماعى عهد إليه بالاشراف على التعاون الدولى فى تلك المجالات تحت اشراف الجمعية العامة حيث جاء بالمادة ٦٠ من الميثاق « مقاصد الهيئة المبينة فى هذا الفصل تقع مسئولية تحقيقها على عاتق الجمعية العامة كما تقع على عاتق المجلس الاقتصادى والاجتماعى تحت اشراف الجمعية العامة ، ويكون لهذا المجلس من أجل ذلك السلطات المبينة فى الفصل العاشر » .

أولا - تأليف المجلس الاقتصادى والاجتماعى :

٦٦٠ - يتكون المجلس طبقاً لأحدث تعديلات ميثاق الأمم المتحدة من ٥٤ عضوا تنتخبهم الجمعية العامة ، وتقوم الجمعية بانتخاب ١٨ عضوا منهم كل عام لمدة ثلاث سنوات ويجوز انتخاب العضو الذى انتهت مدته مباشرة ، وتمثل كل دولة فى المجلس بعضو واحد .

والمجلس الاقتصادى والاجتماعى هو الهيئة الرئيسية التى تتولي توجيه وتنسيق الجهود التعاونية للمنظمات التابعة للأمم المتحدة ، فى سبيل التقدم الاقتصادى والرعاية الاجتماعية ، وكفالة حقوق الانسان ، ونظرا لأن آراء الدول المتقدمة والدول النامية تلتقى فى هذا المجلس ، فإنه يعتبر الجهاز الذى قد تنبثق عنه الخطوط العريضة لسياسة اقتصادية واجتماعية دولية . وهكذا فإن توصيات المجلس تقدم الدليل والوحى للحكومات التى ترغب فى أن تتمشى سياستها القومية مع متطلبات العالم الحديث .

ومن الأمور الأساسية التى يهتم بها المجلس ، عمليات التخطيط للتنمية الاقتصادية ، والمعونة المالية والفنية للدول النامية ، وتطبيق العلوم والتكنولوجيا الحديثة لخدمة هذه الدول ، وكيفية معالجة مشكلات السكان لمقاومة المرض والعوز ، والتسهيلات التربوية المثلى ، واستغلال جميع الموارد الطبيعية ، وتصنيع الدول النامية والتجارة الدولية وارتباطها بالتنمية وعلاقات النقد الدولية ، وتطوير الاسكان والمدن والرعاية الاجتماعية ، والمعنوية الخاصة لأطفال العالم وتدريب الموظفين المحليين للاضطلاع بمشروعات التنمية ، وكفالة حقوق الانسان فى كافة مجالات الحياة وحماية اللاجئين .

اللجان التابعة للمجلس :

٦٦١ - واللجان الدائمة المتفرعة عن المجلس هى أربع لجان اقتصادية اقليمية وبعض اللجان الاجرائية وعدد من اللجان الدائمة :

١ - وتعمل اللجان الاقتصادية الاقليمية لأوربا وآسيا والشرق الأقصى وأمريكا اللاتينية وأفريقيا- لتنمية العمل المشترك لحل المشكلات المشتركة ولإرساء سياسات تهدف إلى تقدم كل من هذه الأقاليم(١) .

٢ - أما اللجان الاجرائية فإنها تتناول السياسات والمسائل الفنية فى القطاعات الأساسية . وعلى سبيل المثال فإن اللجنة الاحصائية تعمل على تنمية الاحصاءات الدولية المقارنة كأساس للتخطيط . وتقوم لجنة السكان بتحليل المعلومات الخاصة بالسكان والعمل على المستوى العالمى لتعزيز الفهم بالنسبة لمشكلات السكان والهجرة . وتهتم اللجنة الاجتماعية بجميع نواحى السياسة الاجتماعية بما فى ذلك الرعاية والخدمات الاجتماعية ومنع ارتكاب الجرائم ومعالجة مرتكبيها ، وتتولى لجنة حقوق الانسان مع لجنتها الفرعية الخاصة بمنع التفرقة العنصرية وحماية الأقليات والأعداد لعقد الإتفاقيات الدولية التى تحرم التفرقة العنصرية وغيرها من أشكال التفرقة ، ورعاية الحلقات الدراسية الدولية لتبادل الخبرات بشأن المشكلات المتعلقة بحقوق الانسان ومراجعة التقارير الدورية التى تقدمها الحكومات حول تطبيقها لحقوق الانسان . وتعنى اللجنة الخاصة بمركز المرأة بتأمين المساواة بين الرجل والمرأة فى الوظائف السياسية ، وأمام القانون العام والخاص ، وفى مختلف

---

(١) وتعد هذه اللجان من أهم انجازات المجلس الاقتصادى والاجتماعى ، وقد أنشئت اللجنة الاقتصادية لأوربا .C.E.E فى عام ١٩٤٧ ومقرها جنيف ، وهى الهيئة الاقتصادية الوحيدة التى كانت تجمع دول أوربا الغربية والشرقية إبان الحرب الباردة . وقد أنشئت اللجنة الاقتصادية لآسيا والشرق الأقصى فى عام ١٩٤٧ ومقرها بانكوك . ثم أنشئت اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية فى عام ١٩٤٨ ، وقد لعبت دورا هام في ادراك المصالح الاقتصادية التي تنتمى إلي المنطقة ومقرها سانتياجو فى شيلى ، واللجنة الاقتصادية لأفريقيا ومقرها فى أديس أبابا بالحبشة وقد أنشئت فى عام ١٩٥٨ . ويمكن أن يضاف هنا مكتب الأمم المتحدة للشئون الاقتصادية والاجتماعية ببيروت الذى يهتم بشئون منطقة الشرق الأوسط ولم يأخذ شكل اللجنة بسبب الظروف السياسية الخاصة لتلك المنطقة .

وهذه اللجان الإقليمية تعد أجهزة حكومية تشكل من مندوبى حكومات المنطقة وقد ينضم اليهم ممثلون لدول من خارج المنطقة الجغرافية ، يكون لها دور هام فى المنطقة من الناحية الاقتصادية ولكل منها سكرتارية خاصة تعد جزءاً من السكرتارية العامة للأمم المتحدة .

أنظر فى تفصيلات ذلك فيراللى المرجع السابق الاشارة اليه ص ٨٩ ، ٩٠ .

مجالات الحياة ، وتبذل اللجنة الخاصة بالمخدرات جهدها لضمان الحصول على المخدرات المطلوبة لأغراض طبية وعلمية ولمنع عملية الاتجار الدولية غير المشروعة فى المخدرات .

٣ - ومن بين اللجان الدائمة التابعة للمجلس لجنة التنمية الصناعية ولجنة الاسكان والتشييد والتخطيط واللجنة الاستشارية لتطبيق العلم والتكنولوجيا فى شئون التنمية .

٤ - كما أنشأ المجلس مجموعة من اللجان الاجرائية لمفاوضة المنظمات الحكومية على شروط تحويلها إلى منظمات متخصصة تابعة للأمم المتحدة ، ولجان أخرى للتفاوض مع المنظمات غير الحكومية واستشارتها .

دورات الانعقاد ونظام التصويت :

٦٦٢ - يجتمع المجلس فى دورتين كل عام ، يبتدىء إحداهما بالضرورة قبل اجتماع الجمعية العامة العادى ، وتستمر الدورة العادية حوالى شهر .

ويجوز دعوة المجلس الاقتصادى والاجتماعى إلى دورة غير عادية بناء على طلب أغلبية أعضائه.

وينتخب المجلس رئيسه سنويا كما ينتخب نائبين للرئيس ويضع المجلس لائحة اجراءاته .

٦٦٣ - وتؤخذ القرارات بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت ، ولكل عضو منهم صوت واحد ، بذلك راعى الميثاق مبدأ المساواة المطلقة بين الدول صغيرها وكبيرها ويجرى العمل على اعادة انتخاب الدول ذات أهمية الاقتصادية الكبرى ولذلك تمثل الدول الكبرى دائما فيه . كما استقر العرف على مراعاة التوزيع الجغرافى العادل ، وتمثيل مناطق العالم المختلفة عند انتخاب الأعضاء .

وللمجلس دعوة دولة عضو إلى حضور مداولاته إذا كان الموضوع يعنيها على ألا يكون لها حق التصويت . كما أن له أن يدعو بنفس الشروط ، مندوبى الوكالات المتخصصة لحضور اجتماعاته إذا وجد أن الفائدة تقتضى ذلك .

المطلب الرابع

مجلس الوصاية

٦٦٤ - ترسم نصوص الفصل الثانى عشر من الميثاق ملامح نظام الوصاية الدولى ، فطبقا لنص المادة ٧٥ من الميثاق تنشىء « الأمم المتحدة » تحت إشرافها نظاما دوليا للوصاية ، وذلك لادارة

الأقاليم التى قد تخضع لهذا النظام بمقضى اتفاقات فردية لاحقة وللإشراف عليها ، ويطلق على هذه الأقاليم اسم « الأقاليم المشمولة بالوصاية » .

ويقوم هذا النظام على أساس من التطلع الى وجوب القضاء على الاستعمار على النحو الذى يساهم فى حفظ السلم والأمن الدولى ، ويمكن الشعوب من ممارسة حق تقرير المصير ويعتبر هذا النظام نظيرا لنظام الانتداب الذى ورد النص عليه فى عهد عصبة الأمم .

اهداف نظام الوصاية :

٦٦٥ - تحدد المادة ٧٦ من الميثاق الأهداف الأساسية لنظام الوصاية طبقا لمقاصد « الأمم المتحدة » المبينة فى المادة الأولى من ميثاق الأمم المتحدة على النحو التالى:

(أ) توطيد السلم والأمن الدوليين .

(ب) العمل على ترقية أهالى الأقاليم المشمولة بالوصاية فى أمور السياسة والاجتماع والاقتصاد والتعليم ، واطراد تقدمها نحو الحكم الذاتى أو لإستقلال حسبما يلازم الظروف الخاصة لكل اقليم وشعوبه ، ويتفق مع رغبات هذه الشعوب التى تعرب عنها بملء حريتها طبقا لما ينص عليه فى شروط اتفاق من إتفاقات الوصاية .

(جـ) التشجيع على احترام حقوق الانسان والحريات الأساسية للجميع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء ، والتشجيع على ادراك مابين شعوب العالم من تقيد بعضهم بالبعض .

(د) كفالة المساواة فى المعاملة فى الأمور الاجتماعية والاقتصادية والتجارية لجميع أعضاء « الأمم المتحدة » .

الأقاليم التى تخضع لنظام الوصاية :

٦٦٦ - تقرر المادة ١/٧٧ من الميثاق تطبيق نظام الوصاية « على الأقاليم الداخلة فى الفئات التالية مما قد يوضع تحت حكمها بمقتضى إتفاقات وصاية :

(أ) الأقاليم المشمولة الآن بالانتداب .

(ب) الأقاليم التى قد تقتطع من دول الأعداء نتيجة للحرب العالمية الثانية .

(جـ) الأقاليم التى تضعها فى الوصاية بمحض اختيارها دول مسئولة عن ادارتها .

وتشير المادة ٧٨ إلى أن نظام الوصاية لا يطبق على الأقاليم التى أصبحت أعضاء فى هيئة « الأمم المتحدة » إذ أن العلاقات بين أعضاء هذه الهيئة يجب أن تقوم على احترام مبدأ المساواة فى السيادة .

٦٦٧ - وتوضع الأقاليم تحت نظام الوصاية بمقتضى اتفاقات دولية ، تعرف باتفاقات الوصاية ، التى تعقد بين الأمم المتحدة وبين الدول التى يعنيها الأمر مباشرة . وتحدد المادة ٧٩ وما بعدها من ميثاق الأمم المتحدة الأوضاع الخاصة بهذه الاتفاقات .

وقد أوضح الميثاق أن أجهزة الأمم المتحدة المختصة بالموافقة على اتفاقات الوصاية أو تعديلها هى :

(أ) مجلس الأمن بالنسبة للمواقع الاستراتيجية .

(ب) الجمعية العامة بالنسبة للمواقع غير الاستراتيجية .

مجلس الوصاية :

٦٦٨ - - ينظم الفصل الثالث عشر من ميثاق الأمم المتحدة الأوضاع الخاصة بمجلس الوصاية فيحدد تشكيله ، والوظائف والسلطات التى يتمتع بها ، ونظام التصويت ، والاجراءات التى تتبع للعمل به .

تشكيل مجلس الوصاية :

٦٦٩ - يتألف مجلس الوصاية طبقا لنص المادة ١/٨٦ من أعضاء الأمم المتحدة الآتى بيانهم :

(أ) الأعضاء الذين يتولون ادارة أقاليم مشمولة بالوصاية .

(ب) الأعضاء المذكورون بالاسم فى المادة الذين لا يتولون ادارة أقاليم مشمولة بالوصاية (الاتحاد السوفيتى والصين) .

(جـ) العدد الذى يلزم من الأعضاء الآخرين لكفالة أن يكون جملة أعضاء مجلس الوصاية فريقين متساويين . أحدهما الأعضاء الذين يقومون بادارة الأقاليم المشمولة بالوصاية ، والآخر الأعضاء الذين لا يتولون ادارة مثل تلك الأقاليم وتنتخب الجمعية العامة هؤلاء الأعضاء لمدة ثلاث سنوات .

وتشير الفقرة الثانية من المادة ٨٦ إلى أن كل عضو من أعضاء مجلس الوصاية يقوم بتعيين من يراه أهلا بوجه خاص لتمثيله فى هذا المجلس .

ويجتمع مجلس الوصاية طبقا لما ورد فى لائحته الداخلية فى دورتين عاديتين كل سنة ، ويجوز دعوته الى دورة غير عادية بموافقة أغلبية أعضائه ، ويقوم المجلس باختيار رئيسه ونائبين له فى اجتماع يونيو من كل عام .

وظائف مجلس الوصاية :

٦٧٠ - يقوم مجلس الوصاية بأداء وظائفه تحت اشراف الجمعية العامة للأمم المتحدة ، وذلك عدا المناطق الاستراتيجية فيختص مجلس الأمن بالاشراف عليها .

ويكون لمجلس الوصاية طبقا لنص المادة ٨٧ من الميثاق :

(أ) أن ينظر فى التقارير التى ترفعها السلطة القائمة بالادارة .

(ب) أن يقبل العرائض ويفحصها بالتشاور مع السلطة القائمة بالادارة .

(جـ) أن ينظم زيارات دورية للأقاليم المشمولة بالوصاية فى أوقات يتفق عليها مع السلطة القائمة بالادارة .

(د) أن يتخذ هذه التدابير وغيرها وفقا للشروط المبينة فى اتفاقات الوصاية .

ويرسل مجلس الوصاية ، تقريرا سنويا الى الجمعية العامة حول الأعمال والتدابير التى قام باتخاذها ، وحول المعلومات التى توافرت لديه .

وللجمعية العامة بعد النظر فى التوصيات التى يتقدم بها اليها مجلس الوصاية ، اما قبول هذه التوصيات ، واما إعطاء مجلس الوصاية السلطة اللازمة لتنفيذ ما يراه لازما . ولها أن تصدر أيه قرارات أخرى .

وتجدر الاشارة الى أن الجمعية العامة لا تملك فى مواجهة الدول القائمة بالإدارة سلطة اصدار التوصيات .

التصويت :

٦٧١ - تحدد المادة ٨٩ من الميثاق نظام التصويت فى مجلس الوصاية على النحو التالى :

١ - يكون لكل عضو فى مجلس الوصاية صوت واحد .

٢ - تصدر قرارات مجلس الوصاية بأغلبية الأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت ، ويلاحظ أنه لا تلزم موافقة الدول الكبرى على جميع القرارات ، وليس لها استخدام حق الاعتراض (الفيتو) .

الاقاليم الاستراتيجية :

٦٧٢ - وضع الميثاق نظاما خاصا ، للوصاية على الاقاليم التى تعتبر من المواقع الاستراتيجية على نحو تنتقل فيه السلطة العليا فى الاشراف على نظام الوصاية ، بالنسبة لتلك الأقاليم الى مجلس الأمن بدلا من الجمعية العامة .

وقد نظمت المادة ٨٣ من الميثاق الأوضاع الخاصة بهذه الاقاليم على النحو التالى :

١ - يباشر مجلس الأمن جميع وظائف « الأمم المتحدة » المتعلقة بالمواقع الاستراتيجية ، ويدخل فى ذلك الموافقة على شروط اتفاقات الوصاية وتغييرها أو تعديلها .

٢ - تراعى جميع الأهداف الأساسية لنظام الوصاية بالنسبة لشعب كل اقليم استراتيجى .

٣ - يستعين مجلس الأمن بمجلس الوصاية - مع مراعاة أحكام اتفاقات الوصاية ودون اخلال بالاعتبارات المتصلة بالأمن - فى مباشرة ما كان من وظائف « الأمم المتحدة » فى نظام الوصاية خاصا بالشئون السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتعليمية للمواقع الاستراتيجية .

وقد انفردت الولايات المتحدة بالوصاية على الأقاليم التى إعتبرت استراتيجية ، وهى جزر مارشال وكارولين وماريانا (عدا جزيرة جوام) وذلك بموجب اتفاق صدق عليه مجلس الأمن فى ابريل سنة ١٩٤٧ .

وقام مجلس الأمن بتنظيم علاقته بمجلس الوصاية فيما يتصل بالاشراف على الأقاليم الاستراتيجية المشمولة بنظام الوصاية وذلك بمقتضى قرار أصدره بتاريخ ٧مارس ١٩٤٩ ، سلم فيه « لمجلس الوصاية » بالنسبة لهذه الأقاليم بذات السلطات التى يمارسها فى الأقاليم غير الاستراتيجية ، مع مراعاة ما يصدر من مجلس الأمن من قرارات فى شئون الأمن .

٦٧٣ - وقد تم تحقيق أهداف نظام الوصاية بالكامل حيث ، حصلت الأقاليم الأحد عشرة التى وضعت تحت نظام الوصاية على حقها فى تقرير المصير ، وقررت شعوبها إما الاستقلال واكتساب وصف الدولة والدخول إلى عضوية الأمم المتحدة ، وإما بالإنضمام إلى دولة قائمة مجاورة . وفى شهر نوفمبر ١٩٩٤ أنهى مجلس الأمن آخر إتفاقات الأمم المتحدة للوصاية بالنسبة لآخر إقليم كان يخضع لوصاية الولابات التحدة الأمريكية وهو Palau بحزر المحيط الهادى . وفى ضوء انتهاء مهمة مجلس الوصاية وطبقا للتعديل الذى ادخل على نظامه الداخلى فقد أصبح من المقرر الآن أن يجتمع كلما اقتضت الظروف ذلك .

المبحث الثالث

الأجهزة المتكاملة

تمهيد وتقسيم :

٦٧٤ - يطلق تعبير الأجهزة المتكاملة Organes intégrés على تلك الأجهزة التى لاتتكون من ممثلين عن حكومات الدول الأعضاء ، وذلك على الرغم من قيام تلك الدول بالإسهام تشكيل تلك الأجهزة سواء بطريق مباشر ، كما هو الحال بالنسبة للأمين العام للأمم المتحدة ، أو محكمة العدل الدولية ، أو بطريق غير مباشر ، كما هو الحال بالنسبة لموظفى الأمانة العامة ، الذين يتم اختيارهم من بين مواطنى الدول الأعضاء ، على أساس مراعاة التمثيل الجغرافى للدول الأعضاء على « أسس معينة على النحو الذى سنعود الى الاشارة إليه .

وقد أفرد الميثاق الفصلين الرابع عشر والخامس عشر لهذه الأجهزة المتكاملة ، حيث عرض فى الفصل الرابع عشر الأحكام الخاصة بمحكمة العدل الدولية ، بينما تناول فى الفصل الخامس عشر الأحكام الخاصة بالأمانة العامة والأمين العام .

وعلى الرغم من أن تلك النصوص قد وردت فى نهاية النصوص التنظيمية التى انطوى عليها ميثاق الأمم المتحدة ، فان ذلك لم يكن يعنى بحال من الأحوال ، التقليل من أهمية تلك الأجهزة ، وهو الأمر الذى أكدته التجربة العملية المعاصرة لهيئة الأمم المتحدة .

وسوف نقسم هذا المبحث الى مطالب ثلاثة ، نعرض فيها على التوالى للأمين العام والأمانة العامة ، ومحكمة العدل الدولية .

المطلب الأول

الأمين العام

Le Secrétaire Général

٦٧٥ - أشارت المادة السابعة والتسعون من ميثاق الأمم المتحدة الى الأمين العام للهيئة فى فقرتها الثانية ، بتقريرها ، بأن تعين الجمعية العامة الأمين العام بناء على توصية من مجلس الأمن ، واستطردت المادة لتصف الأمين العام بأنه هو الموظف الادارى الأكبر فى الهيئة .

وعلى العكس من عهد عصبة الأمم الذى لم يكن يضفى أى طابع سياسى على وظيفة الأمين العام للعصبة [١]، فان ميثاق الأمم المتحدة قد أضفى طابعا سياسيا واضحا على الأمين العام ، وخاصة عندما أورد نص المادة التاسعة والتسعون الذى ينص على أن « للأمين العام أن ينبه مجلس الأمن الى أية مسألة يرى أنها قد تهدد حفظ السلم والأمن الدولى » .

وهكذا فانه الى جانب المهام الادارية التى يضطلع بها الأمين العام لهيئة الأمم المتحدة ، بوصفة الموظف الادارى الأكبر للهيئة ، توجد مهام سياسية واضحة ، ازدادت أهمية وبروزا فى ظل التجربة والممارسة العملية للأمم المتحدة .

١ - تعيين الأمين العام :

٦٧٦ - يتم تعيين الأمين العام لهيئة الأمم المتحدة بواسطة الجمعية العامة بناء على توصية من مجلس الأمن (مادة ٩٧ من الميثاق) .

ومن المسلم أن التوصية التى يصدرها مجلس الأمن بشأن التعيين فى منصب الأمين العام ، تعد من المسائل الموضوعية ، التى يتعين أن يتوافر بالنسبة لها موافقة الدول الأعضاء الدائمين فى مجلس الأمن ، ويجوز بالتالى لأى من هذه الدول استخدام حق الاعتراض ، على أن اصدار قرار الجمعية العامة بالتعيين فى هذا المنصب لا يشترط فيه أغلبية خاصة ، وإنما يتم بتوافر أغلبية الأعضاء الحاضرين والمشتركين فى التصويت ، لأن التعيين فى وظيفة الأمين العام ليس من بين المسائل التى اشترطت المادة الثامنة عشرة من الميثاق فى الفقرة الثانية أغلبية الثلثين لصدور قرار بشأنها .

واذا كانت نصوص الميثاق قد جاءت خالية من تحديد للمدة التى يشغل فيها الأمين العام وظيفته، أو بيان لمدى امكانية جواز اعادة تعيين الأمين العام أو تحديد مدة ولايته ، فان الجمعية قد أصدرت منذ بدايات عهد الأمم المتحدة قرارا يحدد مدة ولاية الأمين العام للهيئة بخمس سنوات ، ويجيز تجديد مدته أو اعادة انتخابه .

٦٧٧ - وقد جرى العمل منذ انشاء الأمم المتحدة على اختيار الأمين العام من مواطنى الدول الصغرى ، وعلى تفضيل الشخصيات السياسية ، وهو الأمر الذى يتوافق ويعبر فى الوقت ذاته عن الرغبة فى تأكيد الدور السياسى الذى يلعبه الأمين العام للهيئة .

---

(١) ومع ذلك فان اول سكرتير عام للعصبة Sirc Eric Drummond قد مارس بالفعل بعض المهام ذات الطبيعة السياسية ، ولكنها كانت أعمالها متواضعة للغاية .
أنظر Virally المرجع السابق الاشارة اليه ص ١٢١.

وقد تم تعيين تريجفى لى (Trygrvè Lie) الذى كان وزيرا لخارجية النرويج فى عام ١٩٤٦ كأول أمين عام للأمم المتحدة ، وذلك لمدة خمس سنوات ، وصدر ذلك القرار بتعيينه عن الجمعية العامة بناء على توصية من مجلس الأمن ، وفى نوفمبر ١٩٥٠ ، أصدرت الجمعية العامة قرارا ، غير مسبوق بتوصية من مجلس الأمن ، يقضى بمد مدة خدمه تريجفى لى لمدة ثلاث سنوات جديدة تبدأ من تاريخ انتهاء مدة السنوات الخمس ، مدة ولايته الأولى[1]. وهو الأمر الذى آثار معارضة شديدة من جانب الاتحاد السوفيتى (السابق) ، والدول المتعاطفة معه بسبب النقد الشديد الذى وجهته تلك الدول الى مسلك الأمين العام الأول للأمم المتحدة ، أثناء المشكلة الكورية فى عام ١٩٥٠ . وقد ذهبت تلك المجموعة من الدول الى حد انكار وصف الأمين العام على تريجفى لى ورفض التعامل معه بهذا الوصف ، وهو ما أدى به فى نهاية الأمر الى الاستقالة من منصبة فى ١٠ نوفمبر ١٩٥٢[2].

٦٧٨ - وقد أصدر مجلس الأمن فى ٣١ مارس ١٩٥٣ توصية بتعيين داج همرشلد Daj Hamma-rskjöld السويدى الجنسية فى وظيفة الأمين العام للأمم المتحدة ، وفى ٧ ابريل ١٩٥٣ قررت الجمعية العامة تعيينه أمينا عاما للأمم المتحدة لمدة خمس سنوات ، وقد أصدرت فيما بعد قرار ثانيا باعادة تعيينه فى منصبه لمدة جديدة ، وذلك فى ٢٥ سبتمبر ١٩٥٧ ، بناء على توصية جديدة من مجلس الأمن .

وقد أبدى الاتحاد السوفيتى والدول الاشتراكية كثيرا من العداء والمعارضة فى مواجهة الأمين العام الثانى للأمم المتحدة ، بسبب تحفظها على الأسلوب الذى أداربه تدخل الأمم المتحدة فى الكونغو بعد مصرع الزعيم الكونغولى لومومبا[3] .

وقد لقى الأمين العام الثانى للأمم المتحدة مصرعة ، فى حادث طائرة فى الكونغو فى ١٧ سبتمبر ١٩٦١ .

وذلك علي أساس أنة لما كانت الجمعية العامة هي التي تملك تحديد مدة الأمين العام الذي أوصي مجلس الأمن بتعينة ، ولما كانت الجمعية العامة قد عينت تريجفي لي لمدة خمس سنوات في سنة ١٩٤٦ ، فهي أيضاء تعديل هذه المدة بعد ذلك دون حاجة إلى توصية جديدة من مجلس الامن لان شخصية الأمين العام لم تتغير .
أنظر في ذلك الأستاذ الدكتور محمد سامي عيد الحميد . المرجع السابق الاشارة اليه ص ٤٢٣ .

(٢) أنظر في تفضيلات ذلك Virally المرجع السابق الاشارة اليه ١٢٢ ، ١٢٣ .

(٣) أنظر المرجع السابق ص ١٢٣ .

٦٧٩ - وبعد مشاورات سياسية في اطار الامم المتحدة ، في اعقاب مصرع داج همرشلد ، أسفرت عن الاتفاق على شخص يوثانت UThant الذى تقرر تعيينه أمينا عاما مؤقتا فى ٣ نوفمبر ١٩٦١ ، بناء على قرار من الجمعية العامة وتوصية من مجلس الأمن لاكمال مدة سلفة (حتى ١٠ ابريل ١٩٦٣) .

ثم صدر قرار جديدة فى عام ١٩٦٢ عن الجمعية العامة ، بناء على توصية من مجلس الأمن ، بتعيين يوثانت أمينا عاما للأمم المتحدة ، بأثر رجعى منذ عام ١٩٦١ ، وفى عام ١٩٦٦ عند انتهاء مدة ولايته الأولى ، صدر قرار جديد عن الجمعية العامة باعادة تعيينه فى منصب الأمين العام لمدة ثانية، وذلك بناء على توصية من مجلس الأمن.

٦٨٠ - وعقب إنتهاء المدة الثانية ليوثانت، ثم التوصل إلى إتفاق حول إختيار وزير خارجية النمسا الأسبق Kurt Waldheim، وصدر قرار الجمعية العامة بناء على توصية من مجلس الأمن بتعيين الأمين العام الرابع للأمم المتحدة، وباشر مهام منصبه منذ أول يناير ١٩٧٢، وتم التجديد له لمدة ثانية انتهت فى آخر عام ١٩٨١.

وقد شهدت نهايات عام ١٩٨١ محاولات اختيار الأمين العام الخامس للأمم المتحدة، وقد فشل مجلس الأمن مرات عديدة فى التوصل إلى إختيار مرشح لشغل المنصب، حيث عرض على المجلس ترشيح كل من كورت فالهايم، وسالم أحمد سالم وزير خارجية تنزانيا ، وقد استخدمت الصين حق الاعتراض عدة مرات ضد التوصية بتعيين كورت فالدهايم لمدة ثالثة، بينما اعترضت الولايات المتحدة الأمريكية عدة مرات أيضاً ضد التوصية باختيار سالم أحمد سالم، الذى كان يحظى بتأييد كتلة دول عدم الإنحياز.

وقد أفسح قيام هذين المرشحين بالانسحاب من الترشيح، المجال أمام إمكانية التوصيل إلى إختيار مرشح جديد هو دى كويلار، أحد كبار موظفى الأمم المتحدة، والذى ينتمى بجنسيته إلى دولة بيرو، ليكون خامس أمين عام للأمم المتحدة، وأول أمين عام للهيئة الدولية ينتمى إلى إحدى دول أمريكا اللاتينية، وليباشر مهام منصبه فى أول يناير ١٩٨٢، وتم التجديد له لمدة ثانية .

٦٨١ - وفى عام ١٩٩١ تم إنتخاب الدكتور بطرس غالى نائب رئيس الوزراء المصرى كسادس أمين عام للأمم المتحدة حيث باشر مهامه إعتباراً من أول يناير ١٩٩٢ وفى أواخر عام ١٩٩٦ قادت الولايات المتحدة الأمريكية حملة إستهدفت عدم التجديد للدكتور بطرس غالى لفترة ثانية ، وبلغت إلى حد إستخدام الفيتو الأمريكى فى مواجهة أربعة عشر صوتا لصالح التجديد للدكتور غالى ، أى فى مواجهة إجماع باقى الأعضاء . وهو الأمر الذى أدى فى النهاية إلى إنسحاب الدكتور بطرس غالى

وإختيار كوفى عنان (الأفريقى من غانا) والذى تولى مهام منصب أمين عام الأمم المتحدة إعتباراً من أول يناير ١٩٩٧ ، وفى يونيو ٢٠٠١ وافقت الجمعية العامة على توصية مجلس الأمن بالتجديد لكوفى عنان لمدة ولاية ثانية تبدأ فى يناير ٢٠٠٢ لمدة خمس سنوات تنتهى فى ٣١ ديسمبر ٢٠٠٦ .

٢ - الاختصاصات الإدارية والفنية للأمين العام :

٦٨٢ - الأمين العام للأمم المتحدة هو أكبر موظف إدارى فى المنظمة، وهو مسئول بصفته هذه، بمعاونة الإدارات المتخصصة، عن تسيير الأعمال الإدارية والفنية للهيئة، ويمكن حصر أهم إختصاصات الأمين العام فى هذه المجالات على النحو الآتى :

١ - تعيين موظفى الأمانة العامة وترقيتهم وتوقيع العقوبات الإدارية عليهم وعزلهم.

٢ - إعداد جداول الأعمال المؤقتة لفروع الهيئة ودعوتها لاجتماعاتها غير العادية.

٣ - الإشراف على الأعمال الإدارية من تلقى وترجمة وطبع وتوزيع الوثائق والتقارير والقرارات، فى إجتماعات مجلس الأمن، والجمعية العامة، والمجلس الاقتصادى والاجتماعى ومجلس الوصاية .

٤ - موافاة فروع الأمم المتحدة بالمعلومات والدراسات الفنية عن المسائل التى تتولى بحثها.

٥ - متابعة تنفيذ قرارات الفروع الرئيسية بالهيئة .

٦ - تقديم تقرير سنوى عن نشاط المنظمة إلى الجمعية العامة، ويحتوى التقرير عادة بياناً بالتطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وحقوق الإنسان، والأوضاع فى الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى والأقاليم المشمولة بالوصاية، وكذا نشاط برامج الأمم المتحدة ولجانها، إلى جانب المسائل القانونية والمالية، والإدارية الخاصة بالهيئة.

٧ - تلقى طلبات الإنضمام إلى عضوية الأمم المتحدة.

٨ - تلقى البيانات الخاصة بالأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى التى تلتزم الدول القائمة بإدارتها بموافاة الأمم المتحدة بها.

٩ - تسجيل ونشر المعاهدات التى تبرمها للدول الأعضاء.

١٠ - التعاقد باسم الأمم المتحدة وتمثيلها أمام المحاكم الداخلية والدولية والمنظمات الدولية الكبرى[(١)] .

٣ - الاختصاصات السياسية للأمين العام :

٦٨٣ - إذا كان ميثاق الأمم المتحدة لم ينظر إلى الأمين العام للمنظمة، بوصفه موظفاً إدارياً

---

(١) انظر الأستاذ الدكتور مفيد محمود شهاب ، المرجع السابق الاشارة اليه ص ٣٧٩ ، ٣٨٠.

فحسب، كما كان الشأن فى ظل عهد عصبة الأمم، وإنما ناط به مهام سياسية إلى جانب المهام الإدارية التى أوكلها إليه، فإن نصوص الميثاق لم تعبر بحال من الأحوال عن طبيعة الدور السياسى الذى بات الأمين العام للأمم المتحدة يلعبه فى الوقت الراهن، وبعبارة أخرى، فإن الدور السياسى الذى رسمه الميثاق للأمين العام للأمم المتحدة ، قد تطور من خلال تجربة الممارسة العملية ، على« نحو كبير أدى إلى ابراز الطابع السياسى لوظيفة للأمين العام للأمم المتحدة .

وتتجلى الجوانب السياسية لوظيفة الأمين العام للأمم المتحدة أول ما تتجلى فى مهامه التمثيلية، أى قيامه بتمثيل هيئة الأمم المتحدة ، وفى جوانب دبلوماسية ، وفى بعض الأعمال التنفيذية ذات الطابع السياسى التى يقوم بها الأمين العام ، وهو ما نعرض له فى الفقرات التالية :

(أ) المهام التمثيلية للأمين العام :

٦٨٤ - لعل أول ما يلاحظ علي المهام التمثيلية للأمين العام للأمم المتحدة ، أنها لم تنشأ تطبيقا لنصوص فى الميثاق ، ولكنها جاءت استجابة للحاجات والضرورات العملية ، ومسايرة لتطور العمل فى ظل تجربة الأمم المتحدة[١] .

فكثيراً ما تقوم الأمم المتحدة بتوقيع بعض الاتفاقات مع دولة أو مع احدى الهيئات الدولية ، حول بعض المسائل الادارية أو القانونية ، أو لتنظيم عقد مؤتمر دولى ، وما شابه ذلك من اتفاقات دولية تقبل الدول والهيئات الدولية على عقدها مع الأمم المتحدة . وكان من الطبيعى أن يقوم الأمين العام بالتوقيع على تلك الاتفاقات باسم الأمم المتحدة ، فضلا عن قيامه بالتفاوض حولها قبل ذلك ، ولا يقدح فى أهمية هذا العمل التمثيلى من جانب الأمين العام ، وجوب الحصول عي مصادقة أو اقرار أحد الأجهزة الحكومية ، وتبدو أهمية هذه الصفة التمثيلية للأمين العام فيما يتعلق بالاتفاقات الدولية ، التى يكون موضوعها سياسيا فى المقام الأول ، كما هو الشأن بالنسبة للاتفاقات المتعلقة بإرسال قوات للطوارىء أو لحفظ السلام إلى اقليم احدى الدول الأعضاء .

وقد بات من المسلم به الآن في الفقه أن توقيع الأمين العام يعد كافيا فى عديد من الحالات ، لنفاذ الاتفاق بالنسبة للمنظمة ، دون اشتراط تصديق جهاز حكومى[٢] .

ومن ناحية أخرى فإن العمل قد جرى بين الدول على ايفاد بعثات دائمة لدى الأمم المتحدة ، يرأسها سفراء ، لتمثيل دولهم بصفة دائمة لدى الهيئة ، وأجهزتها المختلفة ، وعدم الاكتفاء بارسال مندوبين لتمثيلها فى اجتماعات الأجهزة المختلفة ، وهو الأمر الذى أدى إلى إبراز الصفة التمثيلية

---

(١) أنظر في المعني Virally المرجع السابق الشارة اليه ص ١٢٦ .
(٢) المرجع السابق ذات الاشارة.

للأمين العام ، وهو يقوم باستقبال رؤساء تلك الوفود ، لتلقى أوراق إعتمادهم لدى الهيئة ، أو للتشاور معهم حول بعض المسائل .

كما جرى العمل أيضاً على أن يقوم الأمين العام من تلقاء نفسه ، أو بناء على ترخيص أو طلب من الجمعية العامة أو مجلس الأمن بإيفاد ممثلين شخصيين لدى احدى الدول ، فى اطار مهام قد تستمر لفترات طويلة ، وهؤلاء لا يمكن النظر اليهم إلا بوصفهم قائمين بمهام باسم المنظمة ككل .

وأخيرا فإن للأمين العام للأم المتحدة دوره فى تمثيل الهيئة أمام الرأى العام العالمى ، من خلال وسائل الاعلام المختلفة[١] .

(ب) المهام الدبلوماسية للأمين العام :

٦٨٥ - جاء بالمادة ٩٩ من الميثاق أن « للأمين العام أن ينبه مجلس الأمن إلى أية مسألة يرى أنها تهدد حفظ السلم والأمن الدولى » . وهذا النص يعطى للأمين العام سلطة التقدير وتكوين رأى شخصى حول الأوضاع الدولية ، بحيث يكون له فى بعض الأحيان أن يدعو مجلس الأمن للنظر فى أية مسألة يقدر أن لها تأثيرا على السلم والأمن الدوليين ، على الرغم من أن دولة ما من الدول لم تبادر إلى لفت نظر مجلس الأمن إلى تلك المسألة بوصفها يمكن أن تؤثر على السلم والأمن الدوليين ، وهو ما يعنى أن الأمين العام يمارس طبقا لهذا النص نوعا من التقدير السياسى والدبلوماسى للمواقف الدولية، ويمكن أن تكون دعوته لانعقاد مجلس الأمن ، مقدمة تقود المجلس بعد ذلك إلى التدخل الدبلوماسى أو العسكرى باسم الأمم المتحدة فى المشكلة ، التى قدر الأمين العام أن لها تأثيرا على السلم والأمن الدوليين .

وقد كان اختيار الأمم المتحدة لتريجفى لى ، الذى كان وزيرا للخارجية النرويجية ، كأول أمين عام لها ، دليلا على الرغبة فى اعطاء الأمين العام دورا كبيرا فى المشاركة فى ايجاد الحلول للمشاكل والأزمات الدولية .

وقد قام الأمناء العامون الذين تعاقبوا علي المنصب حتى الآن ، بتفسير السلطات التى يقررها الميثاق للأمين العام ، تفسيرا واسعا ، وأعطوا لأنفسهم الحق فى الإشتراك فى ايجاد الحلول للمنازعات السياسية ، فقام تريجفى لى فى عام ١٩٥٠ بالوساطة بين الكتلتين الشرقية والغربية ، ونادى خلال الأزمة الكورية باستخدام مجلس الأمن للقوة المسلحة لاعادة السلم فى تلك المنطقة ، وقام همر شولد خلال العدوان الثلاثى على مصر بدور كبير ، وساهم فى وضع الأسس لحل النزاع . وفى عام ١٩٦٩ قام الأمين العام - أوثانت بناء على طلب من حكومتى غينيا الاستوائية ، وأسبانيا ، بمحاولة للمساعدة فى حل النزاع بين الدولتين ، فأرسل ممثلا إلى غينيا . وفى مارس ١٩٧٠ بذل وساطته بصدد وضع البحرين ، وأرسل ممثلا إلى هناك للتعرف على رغبات أهل البحرين ، فضلا عما قام به

المرجع السابق ص ١٢٧ .

يارنج كممثل خاص للأمين العام من اتصالات مع الدول المعنية بمشكلة الشرق الأوسط فى أعقاب حرب يونيو ١٩٦٧ بهدف اقرار السلام فى المنطقة(١) .

وكثيرا ما يقوم الأمين العام بالوساطة بين الدول الكبرى فى وقت الأزمات ، كما أنه كثيرا ما تدخل وقام بالتحقيق فى المواقف ، وفاوض الحكومات دون أن تعترض الدول على ذلك .

(جـ) المهام التنفيذية ذات الطابع السياسى للأمين العام :

٦٨٦ - تنص المادة ٩٨ من الميثاق على أن « يتولى الأمين العام أعماله بصفته هذه فى كل اجتماعات الجمعية العامة ومجلس الأمن ، والمجلس الاقتصادى والاجتماعى ، ومجلس الوصاية ، ويقوم بالوظائف الأخرى التى تكلها اليه هذه الفروع . ويعد الأمين العام تقريرا سنويا للجمعية العامة بأعمال الهيئة » .

وإذا كان النص لا يفصح عن طبيعة تلك المهام التى يمكن أن يكلف بها الأمين العام ، فإن كثيرا من تلك المهام تكون له طبيعة ادارية خالصة ، ولكن الجمعية العامة ومجلس الأمن كثيرا ما تقوم بتكليف الأمين العام للأمم المتحدة بمهام تنفيذية سياسية على جانب كبير من الحساسية .

وحسبنا أن نشير إلى دعوة مجلس الأمن فى ٣١ يناير ١٩٩٢ لأول مرة على مستوى القمة (الملوك والرؤساء) إلى الأمين العام للأمم المتحدة إلى إعداد « تحليل وتوصيات حول سبل تعزيز وزيادة قدرة الأمم المتحدة فى إطار الميثاق وأحكامه ، على الاضطلاع بمهام الدبلوماسية الوقائية ، وصنع السلم وحفظ السلام » . وهو التقرير الذى قام الأمين العام السابق للأمم المتحدة الدكتور بطرس غالى بإعداده وعرضه على الدول فى يوليو ١٩٩٢ تحت عنوان خطة للسلام . وكان من اللافت للإنتباه ذلك الدور الذى حاولت خطة السلام أن تعهد به إلى الأمين العام فقد جاء بها « إن أكثر جهود الدبلوماسية فعالية هى تخفيف التوتر قبل أن يؤدى إلى نشوب صراع . فإذا اما نشب الصراع كان لابد من العمل بسرعة على إحتوائه وعلاج أسبابه الكامنة .ويمكن أن يتولى مهام الدبلوماسية الوقائية الأمين العام شخصيا ، أو يقوم بتكليف كبار المسئولين .. » كما طالب الأمين العام فى ذات الخطة أن يكون له الحق فى طلب آراء إستشارية من محكمة العدل الدولية ، وبأن توضع وحدات إنفاذ السلم التى إقترح تشكيلها تحت إمرة الأمين العام للأمم المتحدة .

---

(١) أنظر الأستاذ الدكتورة عائشة راتب وصلاح الدين عامر ، المرجع السابق الاشارة اليه ، ص ٢١٧ ، ٢١٨ .

ولاشك أن الممارسة الحالية للأمم المتحدة تكشف عن توسع كبير فى المهام التى بات الأمين العام يضطلع بها .

٦٨٧ - ولا شك أن هذه الجوانب المتعددة للوظيفة السياسية التى يباشرها الأمين العام للأمم المتحدة ، تعبر وتكشف فى الوقت ذاته عن الاشتراك المباشر من جانب الأمين العام للأمم المتحدة فى العلاقات السياسية الدولية ، والذى يعد أحد المظاهر الجديدة التى استحدثتها المنظمات الدولية[١] .

ويمكن القول بصفة عامة أن العمل فى الأمم المتحدة يكشف عن تطور فى طبيعة وظيفة الأمين العام للأمم المتحدة ، ويتجه بصفة مستمرة نحو ابراز الطابع السياسى لتلك الوظيفة ، ويعتبر التقرير السنوى الذى يعده الأمين العام عن نشاط هيئة الأمم المتحدة ، بمثابة وثيقة ذات دلالة هامة فى هذا الصدد ، لأنه لا يقتصر فيه على سرد وصفي للنشاط ، وإنما يقوم بالتركيز على أبرز المشاكل الدولية القادمة ، مع ابداء مقترحات وأفكار عامة حول الحلول المتصورة لها .

المطلب الثانى

الأمانة العامة

٦٨٨ - أشارت المادة ٢/٧ من الميثاق إلى الأمانة العامة بوصفها أحد الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة ، وجاء بالمادة ٩٧ من الميثاق « يكون للهيئة أمانة تشمل أمينا عاما ، ومن تحتاجهم الهيئة من الموظفين » .

وبديهى أن الأمين العام لا يمكن أن ينهض بمهامه وأعبائه بغير جهاز إدارى من الموظفين الذين يعملون تحت امرته ويتلقون توجيهاته ،والذين يتوزعون بين مجموعة من المكاتب والادارات[٢] ، وقد تجاوز عدد موظفى الأمم المتحدة عشرة الاف موظف ، يعمل أكثر من نصف عددهم بالمقر الرئيسى للهيئة بنيويورك .

وتقوم الأمانة العامة بتسيير العمل الادارى للهيئة وهو عمل متنوع ومتشعب .

---

(١) المرجع السابق ص ٢١٩ .

(٢) وهى المكتب التنفيذى للأمين العام ولشئون الجمعية العامة ، ومكتب الأمناء المساعدين للشئون السياسية الخاصة ومكتب الشئون القانونية ، ومكتب الادارة، ومكتب خدمات المؤتمرات ، ومكتب شئون الاتصال مع الوكالات المتخصصة ، ومكتب المراقب ومكتب المستخدمين ، ومكتب الاعلام ، ومكتب الخدمات العامة ، وادارة الشئون السياسية وشئون مجلس الأمن ، وادارة الشئون الاقتصادية والاجتماعية ، وادارة شئون الوصاية والأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى ، بالاضافة إلي المقر الأوروبي للهيئة فى جنيف وبعض المكاتب الاقليمية .
أنظر الأستاذ الدكتور مفيد محمود شهاب ، المرجع السابق الاشارة اليه ص ٣٨٤ .

١ - تعيين موظفى الأمانة العامة :

٦٨٩ - جاء بالمادة ١٠١ من الميثاق : « يعين الأمين العام موظفى الأمانة طبقاً للوائح التى تضعها الجمعية العامة .

٢ - يعين للمجلس الاقتصادى والاجتماعى ولمجلس الوصاية ما يكفيها من الموظفين على وجه دائم ، ويعين لغيرها من فروع « الأمم المتحدة » الأخرى ما هى بحاجة إليه منهم .

وتعتبر جملة هؤلاء الموظفين جزءاً من الأمانة .

٣ - ينبغى فى إستخدام الموظفين وفى تحديد شروط خدمتهم أن يراعى فى المكان الأول ضرورة الحصول على أعلى مستوى من المقدرة والكفاية والنزاهة ، كما أن من المهم أن يراعى فى اختيارهم أكبر ما يستطاع من معانى التوزيع الجغرافى » .

وقد قامت الجمعية العامة فى أوائل عام ١٩٤٦ بوضع لائحة وقتية لموظفى الأمانة العامة ضمنتها الشروط التالية :

١ - يراعى فى إستخدام الموظفين الدوليين وفى تحديد شروط خدمتهم ضرورة الحصول على أعلى مستوى من القدرة والكفاءة والنزاهة . وتتطلب الأمم المتحدة فى موظفيها معرفة المشاكل الدولية والاعتبارات المتصلة بها . ولذلك اشترطت اللائحة أن يعين الموظف بعد امتحانات خاصة وبأن يقضى فترة تمرين كافية على أعمال الهيئة .

٢ - يراعى أن يتم الاختيار على أوسع ما يمكن من أسس جغرافية لتمثيل مناطق العالم بقدر الامكان .

٣ - ليس للأمين العام أو لموظفى السكرتارية أن يطلبوا أو أن يتلقوا فى تأدية واجبهم تعليمات من أى حكومة أو أى سلطة خارجية عن الهيئة وعليهم أن يمتنعوا عن القيام بأي عمل يسىء الى مركزهم بوصفهم مسئولين أمام الهيئة وحدها . ولذلك فقد حرم عليهم قبول أى هدايا أو درجات الشرفية أو قبول النياشين من أى حكومة أو أى هيئة أخرى طالما كانوا فى خدمة الأمم المتحدة(١) .

وقد كانت الغالبية الساحقة لموظفى الأمانة ، عند نشأة المنظمة العالمية ، من مواطنى الدول الغربية ، وخاصة الولايات المتحدة الأمريكية . وعلى الرغم من إرتفاع نسبة الموظفين من دول العالم الثالث وأوربا الشرقية ، اعتباراً من عام ١٩٦٤ ، الا أن غالبية موظفى الأمانة العامة لا تزال حتى اليوم من مواطنى الدول الغربية (٢).

---

(١) أنظر الاستاذة الدكتورة عائشة راتب وصلاح الدين عامر - المرجع السابق الاشارة اليه ص ٢٢٠ .

(٢) فى هذا المعنى الأستاذ الدكتور مفيد شهاب المرجع السبق الاشرة اليه ص ٣٨٥ .

٢ - واجبات موظفى الأمم المتحدة :

٦٩٠ - تسرى القواعد العامة المقررة بشأن واجبات الموظفين الدوليين بصفة عامة ، علي موظفى الأمانة العامة للأمم المتحدة ، فيكون عليهم .

١ - واجب الاخلاص للأمم المتحدة ، والامتناع عن الادلاء بأية تصريحات أو القيام بأعمال تتعارض مع عملهم كموظفين فى الأمم المتحدة (١).

٢ - واجب اظهار الحيطة والعمل بسرية فى المسائل الرسمية ، ولايرد على ذلك استثناء إلا بتصريح من الأمين العام .

٣ - التزام السلوك الحسن فى صفاتهم والا تعرضوا للعقوبات الادارية .

٤ - واجب الطاعة للأمين العام فهم يخضعون لرئاسته ويسألون عن أعمالهم أمامه (٢).

٣ - حقوقهم :

٦٩١ - يجرى تعيين موظفى الأمم المتحدة بناء على عقود عمل ، تحدد مالهم من حقوق تتمثل فى المرتبات والتأمينات والمعاشات ، وما اليها . ويمكن القول بصفة عامة بأن لهم ما للموظفين الدوليين من حقوق تتعلق بالمرتبات والتعويضات المقررة فى حالة اصابتهم بالمرض أو بالاضرار أثناء تأديتهم لأعمال وظائفهم (٣).

(١) وهناك تعهد رسمي يوقع عليه موظف الأمم المتحدة عند استلامه العمل يحدد الواجبات التى يلتزم بها تجرى صيغته على النحو الآتى :
« أتعهد رسميا أن امارس بكل ولاء وحفظ لأسرار المهنة الوظائف الموكولة إلى كموظف دولى بالأمم المتحدة ، وأن أباشر هذه الوظائف واضعاً فى إعتبارى مصالح المنظمة دون سواها ، وألا أطلب أو أقبل توجيهات من أى حكومة أو سلطة خارجية فيما يتعلق بأداء واجباتى » .
أنظر الاستاذ الدكتور مفيد شهاب المرجع السابق الاشارة اليه ص ٣٨٦ .

(٢) أنظر الاستاذة الدكتورة عائشة راتب وصلاح الدين عامر - المرجع السابق الاشارة اليه ص ٢٢٠ ، ٢٢١ .

(٢) وقد قررت المحكمة الدولية فى الرأى الأستشارى الخاص بتعويض الأضرار التى تصيب موظفي الأمم المتحدة أثناء تأدية وظائفهم الذي أصدرته فى ١١ ابريل ١٩٤٩ ، أن للأمم المتحدة الحق في مطالبة الدول بالتعويض عن الاضرار التى اصابت مندوبها أو ممثلها وهى نوعان :
(أ) الأضرار التى اصابت المنظمة فى مصالحها الخاصة نتيجة الاعتداء على مندوبها .
(ب) الأضرار الشخصية التى اصابت الموظف نفسه ، وذلك لا يحول بين الدولة التى يتبعها الموظف بجنسيته ، وبين المطالبة بالتعويض استناداً الى حقها في حماية مواطنيها وفقا لمبدأ الحماية الديبلوماسية ، وبذلك قد تتعدد المطالبات ، وتحل هذه الصعوبات فى العمل بالاتفاق مع الأمين العام .

٤ - حمايتهم :

(أ) الحصانات والامتيازات :

٦٩٢ - جاء بالمادة ١٠٥ من الميثاق « ١ - تتمتع الهيئة فى أرض كل عضو فى أعضائها بالمزايا والاعفاءات التى يتطلبها تحقيق مقاصدها » .

٢ - وكذلك يتمتع المندوبون من أعضاء « الأمم المتحدة » وموظفو هذه الهيئة بالمزايا والاعفاءات التى يتطلبها استقلالهم فى القيام بمهام وظائفهم المتصلة بالهيئة .

٣ - للجمعية العامة أن تقدم التوصيات بقصد تحديد التفاصيل الخاصة بتطبيق الفقرتين الأولى فى هذه المادة ،و لها أن تقترح على الهيئة عقد اتفاقات لهذ الغرض » .

وقد أقرت الجمعية العامة فى ١٣ فبراير ١٩٤٦ اتفاقية مزايا وحصانات الأمم المتحدة قبل الدول الأعضاء . وهى الاتفاقية التى استهدفت توفير القدر الملائم من الحصانات والامتيازات الذى يتيح لموظفى الأمم المتحدة تأدية أعمال وظائفهم فى ظل أفضل الظروف .

ومن أبرز الحصانات والامتيازات ، الحصانة الشخصية ، والحصانة القضائية الكاملة ، والاعفاء من الضرائب وتسهيلات الاتصال والاقامة .

وقصرت الاتفاقية التمتع بهذه الحصانات والامتيازات على فئات الموظفين ، التى يحددها الأمين العام .

ويتمتع الأمين العام والأمناء المساعدون - دن سواهم - بكافة إمتيازات وحصانات رجال السلك الدبلوماسى[١].

(ب) الحماية : إدارية وقضائية :

٦٩٣ - تتمثل حماية موظفى الأمم المتحدة أول ما تتمثل فى حماية ادارية ، تتيح لهم الحق فى التظلم الادارى من القرارات الادارية المتعلقة بشئونهم الوظيفية لدى الأمين العام للهيئة ، أو أمام بعض اللجان الادارية المختصة .

والى جانب ذلك حرصت هيئة الأمم المتحدة على توفير حماية قضائية لموظفيها ، وذلك عندما عمدت الى انشاء محكمة ادارية خاصة[٢] بالأمم المتحدة ، التى يمكن لموظفى الأمانة العامة ،

---

(١) أنظر فى هذا المعنى المرجع السابق ص ٢٢٢ .

(٢) انظر فى دراسة المحاكم الادارية الدولية بصفة عامة :

Bastid, S. Les tribunaux adminisratifs Internationaux R.D.C. 1957-II.

ولموظفى المنظمات المتخصصة بصفة عامة ، حتى ولو كانوا قد فقدوا تلك الصفة ، ولورثتهم ايضا الحق فى الإلتجاء الى تلك المحكمة ، بهدف المطالبة بالغاء القرارات الادارية المشوبة بعيب مخالفة القانون ، أو للحصول على تعويضات بسبب ما ترتب عليها من أضرار .

وتتكون المحكمة من سبعة قضاة من جنسيات مختلفة ، وتقوم الجمعية العامة بتعيينهم ، وتعرض القضية على دائرة من ثلاث قضاة .

واختصاص المحكمة الزامى ، ولكن ليس عاما بل هو محدد فى لائحتها الأساسية على سبيل الحصر . والأحكام التى تصدرها المحكمة يجب أن تكون مسببة ، ولا يجوز الطعن فيها(١).

المطلب الثالث

محكمة العدل الدولية

٦٩٤ - أشارت ديباجة ميثاق الأمم المتحدة إلى أن واحدا من الاهداف العامة للأمم المتحدة هو بيان الأحوال التى يمكن فى ظلها تحقيق العدالة واحترام الإلتزامات الناشئة عن المعاهدات وغيرها من مصادر القانون الددلى .

وتضمنت المادة الاولى فى فقرتها الأولى إشارة إلى التذرع بالوسائل السلمية وفقا لمبادىء العدل والقانون الدولى ، لحل المنازعات الدولية التى قد تؤدى الى الاخلال بالسلم أو لتسويتها .

وبديهى أن الرغبة فى اقامة السلم والأمن الدوليين على أسس وطيدة ، تتطلب ايجاد الأجهزة القادرة على التصدى لتسوية المنازعات الدولية بالوسائل السلمية .

٦٩٥ - وقد أفرد واضعو الميثاق الفصل الرابع عشر من الميثاق لمحكمة العدل الدولية ، وجاء بالمادة ٩٢ من الميثاق أن « محكمة العدل الدولية هى الأداة القضائية الرئيسية « للأمم المتحدة » وتقوم بعملها وفق نظامها الأساسى الملحق بهذا الميثاق ، ومحكمة العدل الدولية هى محكمة جديدة للعدل الدولى ، حيث يتطابق النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية ، الملحق بميثاق الأمم المتحدة ، مع النظام الأساسى للمحكمة الدائمة للعدل الدولى فيما عدا تعديلات شكلية طفيفة ، هو الأمر الذى يتيح الاستفادة من تراث المحكمة السابقة .

---

(١) أنظر فى هذا المعنى الأستاذة الدكتورة عائشة راتب وصلاح عامر المرجع السابق الاشارة الى ص ٢٢٣ .

تشكيل المحكمة :

٦٩٦ - ينطوى الفصل الأول من النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية على الاحكام الخاصة بتشكيل المحكمة وتنظيمها ، ويمكن اجمال أهم تلك الأحكام على النحو التالى :

١ - تتألف المحكمة من خمسة عشر عضوا ، ولا يجوز أن يكون أكثر من عضو واحد من رعايا دولة بعينها (المادة ٣/ ١) . وينتخب هؤلاء القضاة من بين الأشخاص ذوى الصفات الخلقية العالية الحائزين فى بلادهم للمؤهلات المطلوبة للتعيين فى أرفع المناصب القضائية ، أو من المتشرعين المشهود لهم بالكفاية فى القانون الدولى كل هذا بغض النظر عن جنسيتهم (المادة الثانية) .

وبحق للقضاة ممن يكونون من جنسية أحد أطراف الدعوى أن يجلسوا فى قضيته المعروضة على المحكمة ، فاذا كان فى هيئة المحكمة قاض من جنسية أحد أطراف الدعوى جاز لكل من أطرافها الاخرين أن يختار قاضيا آخر للقضاء . فاذا لم يكن فى هيئة المحكمة قاض من جنسية أطراف الدعوى جاز لكل منهم أن يختار قاضيا (المادة ٣١) .

٢ - يتعين أن يكون تأليف المحكمة فى جملتها على نحو يكفل تمثيل المدنيات الكبرى ، والنظم القانونية الرئيسية فى العالم (المادة ٩) .

٣ - يقوم كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن مستقلا عن الآخر بانتخاب أعضاء المحكمة (المادة ٨) ، من قائمة يعدها الأمين العام للأمم المتحدة طبقا للاحكام الواردة فى الفصل الاول من النظام الاساسى لمحكمة العدل الدولية .

٤ - ينتخب أعضاء المحكمة لمدة تسع سنوات ، ويجوز اعادة انتخابهم على أن ولاية خمسة من القضاة الذين وقع عليهم الاختيار فى أول انتخاب للمحكمة يجب أن تنتهى بعد مضى ثلاث سنوات وولاية خمسة آخرين بعد ست سنوات (المادة ١٣ / ١).

٥ - لا يفصل عضو من المحكمة من وظيفته الا اذا أجمع سائر الاعضاء على انه قد أصبح غير مستوف للشروط المطلوبة (المادة ١٨) .

٦ - تنتخب المحكمة رئيسا ونائبه لمدة ثلاث سنوات ويمكن تجديد انتخابهما .

٧ - يتمتع أعضاء المحكمة فى مباشرة وظائفهم بالمزايا والاعفاءات السياسية (المادة ١٩) ولا يجوز لعضو المحكمة أن يتولى وظائف سياسية أو إدارية كما لا يجوز له أن يشتغل بأعمال من قبيل أعمال المهن (المادة ١٦/ ١) .

٨ - يكون مقر المحكمة فى لاهاى، على أن ذلك لا يحول دون أن تعقد المحكمة جلساتها ،و أن تقوم بوظائفها فى مكان آخر عندما ترى ذلك مناسبا (المادة ١/٢٢) .

اختصاصات المحكمة :

٦٩٧ - لمحكمة العدل الدولية بناء على نصوص نظامها الأساسى نوعين من الاختصاص اختصاص قضائى ، واختصاص افتائى :

اولا : الاختصاص القضائى لمحكمة العدل الدولية :

٦٩٨ - للدول وحدها - طبقا لنص المادة ١/٣٤ من النظام الأساسى أن تكون أطرافا فى الدعاوى التى ترفع الى المحكمة . ومن ثم فانه لا يجوز للأفراد والهيئات الخاصة أو العامة ، أن يكونوا أطرافا فى القضايا المطروحة أمام محكمة العدل الدولية

أما بالنسبة للدول التى لها الحق فى اللجوء إلى محكمة العدل الدولية فهى :

(أ) الدول «أعضاء الأمم المتحدة» بوصفهم أطرافا فى النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية .

(ب) الدول من غير أعضاء الأمم المتحدة ، التى تنضم إلى نظام المحكمة بشروط تحددها الجمعية العامة لكل حالة بناء على توصية مجلس الأمن (المادة ٩٣ من ميثاق الأمم المتحدة)

(جـ) الدول التى لا تتمتع بعضوية المحكمة ، إذا ما قبلت الشروط التى يضعها مجلس الأمن لعرض نزاع تكون هى طرفا فيه على المحكمة .

٦٩٩ - والأصل أن للمحكمة اختصاص الفصل فى المنازعات القانونية التى تحيلها عليها الدول فى الأحوال الآتية :

(أ) حالة اتفاق أطراف النزاع على عرضه على المحكمة .

(ب) قبول الأطراف « الاختصاص الاجبارى » للمحكمة .

(جـ) حالة وجود معاهدة تتضمن نصا يقرر وجوب احالة المنازعات المتعلقة بتطبيقها على المحكمة .

الاختصاص الاختيارى للمحكمة

٧٠٠ - ما زال الأصل أن ولاية محكمة العدل فى الفصل فى المنازعات الدولية ، هى ولاية اختيارية ، بحيث يكون قبول الدول الأعضاء لعرض النزاع على المحكمة شرطآ أوليا لتقرير ولايتها .

وقد فشلت محاولة تقرير الولاية الاجبارية للمحكمة ، بشأن جميع المنازعات الدولية ، بحيث يكون للمحكمة نظر النزاع إذا ما قام أحد أطرافه برفعه إليها ، واكتفى بتقرير الولاية الاختيارية ، مع اجازة أن تعلن أى دولة قبول الولاية الاجبارية للمحكمة عل النحو الذى سوف نعرض له فى الفقرة التالية .

وإذا ما توافر الاتفاق بين الأطراف على رفع الدعوى إلى المحكمة فإن من الواجب :

(أ) أن يتعلق الأمر بنزاع بالمفهوم المادى أو القانونى .

(ب) أن يكون أطراف ذلك النزاع قد استنفدوا طرق الحلول الدبلوماسية ، وهو أمر يترك لتقدير أطراف النزاع .

ويلاحظ أن صيغة المادة ١/٣٦ من النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية صيغة عامة فى تقرير ولاية المحكمة فى كافة القضايا التى تعرض عليها ، فقد جاء به . . . تشمل ولاية المحكمة جميع القضايا إلتى يعرضها عليها المتقاضون ، كما تشمل جميع المسائل المنصوص عليها بصفة خاصة فى ميثاق « الأمم المتحدة » أو فى المعاهدات والاتفاقات المعمول بها . وهو ما يعنى أنه ليس للمحكمة أن تضع شروطاً خاصة للنظر فى المنازعات التى تعرض عليها .

الاختصاص الاجبارى للمحكمة :

٧٠١ - يكون اختصاص محكمة العدل الدولية اجبارياً فى أحوال محددة هى :

(أ) إذا تضمنت معاهدة أو اتفاقية ، نصا يقرر الاختصاص الاجبارى للمحكمة ويوجد عدد كبير من المعاهدات ينطوى على مثل هذا النص .

(ب) جاء بالمادة ٢/٣٦ أن « للدول التى هى أطراف فى هذا النظام الأساسى أن تصرح ، فى أى وقت ، بأنها بذات تصريحها هذا وبدون حاجة إلى اتفاق خاص ، تقرر للمحكمة بولايتها الجبرية فى نظر جمع المنازعات القانونية التى تقوم بينها بين دولة تقبل الالتزام نفسه ، متى كانت هذه المنازعات القانونية تتعلق بالمسائل الآتية

(أ) تفسير معاهدة من المعاهدات .

(ب) أية مسألة من مسائل القانون الدولى .

(جـ) تحقيق واقعة من الوقائع التى إذا ثبتت كانت خرقا لالتزام دولى .

(د) نوع التعويض المترتب على خرق التزام دولى ومدى هذا التعويض .

وقد قامت مجموعة من الدول بايداع تصريحات من هذا النوع فى محكمة العدل الدولية .

ويلاحظ أن هناك قيودا ترد على هذا الاختصاص الاجبارى هى :

(أ) عدم التزام الدولة التى تقبل الاختصاص الاجبارى بهذا الاختصاص إلا فى مواجهة الدول التى قبلته تطبيقا لمبدأ المساواة والمعاملة بالمثل بين الدول .

(ب) قد تعلن الدولة قبول الاختصاص الاجبارى على اطلاقه ، وقد تتحفظ فى قبوله فتورد عليه استثناءات معينة .

٧٠٢ - وقد أثير البحث حول مدى امكان اعتبار التوصية التى تصدر عن مجلس الأمن ، بعرض نزاع معين على محكمة العدل الدولية - طبقاً لسلطته طبقاً لأحكام الفصل السادس من الميثاق كمصدر من مصادر الاختصاص للمحكمة . وقد ذهبت المملكة المتحدة بمناسبة نظر المحكمة للنزاع المتعلق بمضيق كورفو بينها بين ألبانيا ، إلى القول بأنه فى مثل هذه الأحوال يكون اختصاص المحكمة اجباريا ، وأيدها فى ذلك بعض الفقهاء . بينما تذهب غالبية الفقه إلى رفض هذا الرأى والقول بأن الاختصاص الاجبارى لا تقرر إلا فى الأحوال المحددة المنصوص عليها .

القواعد الواجبة التطبيق أمام المحكمة :

٧٠٣ - حددت المادة ٣ من النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية القواعد التى تطبقها محكمة العدل الدولية عندما قررت :

١ - وظيفة المحكمة أن تفصل فى المنازعات التى ترفع اليها وفقاً لأحكام القانون الدولى ، وهى تطبق فى هذا الشأن .

(أ) الاتفاقات الدولية العامة والخاصة التى تضع قواعد معترفا ها صراحة من جانب الدول المتنازعة .

(ب) العادات الدولية المرعية المعتبرة بمثابة قانون دل عليه تواتر الاستعمال .

(جـ) مبادىء القانون العامة التى أقرتها الأمم المتمدينة .

(د) أحكام المحاكم ومذاهب كبار المؤلفين فى القانون العام فى مختلف الأمم ويعتبر هذا أو ذاك مصدرا احتياطيا لقواعد القانون وذلك مع مراعاة أحكام المادة ٥٩ .

٢ - لا يترتب على النص المتقدم ذكره أى اخلال بما للمحكمة من سلطة الفصل فى القضية وفقا لمبادىء العدل والانصاف متى وافق أطراف الدعوى على ذلك . . » .

وتجدر الاشارة إلى أن الفصل الثالث من النظام الأساسى للمحكمة، قد انطوى على الأحكام الخاصة بالاجراءات الواجبة الاتباع .

ثانيا : الاختصاص الإفتائى لمحكمة العدل الدولية :

٧٠٤ - إذا كانت الوظيفة القضائية هي الوظيفة الرئيسية لمحكمة العدل الدولية ، فإن ميثاق الأمم المتحدة يخولها سلطة الافتاء باصدار آراء استشارية فى المسائل القانونية متى طلبت اليها هيئات دولية معينة ذلك . وقد جاء بالمادة ٩٦ من الميثاق .

١ - لأى من الجمعية العامة أو مجلس الأمن أن يطلب إلى محكمة العدل الدولية افتاءه فى أية مسألة قانونية .

ولسائر فروع الهيئة والوكالات المتخصصة المرتبطة بها ، ممن يجوز أن تأذن لها الجمعية العامة بذلك فى أى وقت أن تطلب من المحكمة افتاءها فيما يعرض لها من المسائل القانونية الداخلة فى نطاق أعمالها » .

٧٠٥ - والاختصاص الافتائى قاصر على المسائل القانونية ، كما أن طلب الآراء الاستشارية ، يقتصر على الجمعية العامة ومجلس الأمن . ولبعض الهيئات الدولية التى ترخص لها الجمعية العامة طلب تلك الآراء ، وقد رخصت الجمعية العامة لكل من المجلس الاقتصادى الاجتماعى ومجلس الوصاية والجمعية الصغيرة ، ولجنة النظر فى أحكام الادارية للأمم المتحدة كما رخصت به للغالبية العظمى من الوكالات المتخصصة المرتبطة بالأمم المتحدة .

ولا يكون للدول بناء على ذلك الحق فى طلب آراء استشارية من المحكمة .

٧٠٦ - وإذا كان الأصل أن الآراء الاستشارية وان تمتعت بقيمة أدبية كبيرة ، فإنها لا تتمتع بوصف الإلزام ، فيمكن للجهة التى تطلب الرأى ألاتلتزم به لأى سبب من الأسباب . فإن من الملاحظ أن العمل يجرى فى الأمم المتحدة ، الوكالات المتخصصة على احترام تلك الآراء الاستشارية ، على نحو يجعل لها فى الواقع قيمة تتكافؤ مع قيمة الأحكام الملزمة .

المبحث الثالث

الأجهزة الجديدة

٧٠٧ - عرضنا بالدراسة فى المبحثين السابقين للأجهزة الرئيسية لهيئة الأمم المتحدة ، الحكومية منها والمتكاملة ، وهى الأجهزة التى عددتها المادة السابعة فى فقرتها الأولى . وقد أضافت تلك المادة بذاتها فى فقرتها الثانية امكانية انشاء فروع ثانوية أخرى حيث قررت « ٢ - يجوز أن ينشأ وفقا لأحكام هذا الميثاق ما يرى ضرورة انشائه من فروع ثانوية أخرى » .

وقد عهدت نصوص الميثاق بسلطات خاصة فى هذا الصدد للجمعية العامة (المادة ٢٢)[١] ، ولمجلس الأمن (المادة ٢٩)[٢] ، وللمجلس الاقتصادى والاجتماعى (المادة ٦٨)[٣] ، وللجنة أركان الحرب (المادة ٤/٤٧)[٤] .

وقد تمخضت الأمم المتحدة منذ إنشائها حتى الآن عن قيام عدد كبير من الأجهزة الثانوية ، التى عهد إلى البعض منها بمجرد دور فى تسهيل عمل الجهاز الذى قام بإنشائه . وأنشىء بعض تلك الأجهزة لمهام مؤقتة ، بينما أنشىء بعضها الآخر ليعمل على وجه الاستمرار والاستقلال في إطار الأمم المتحدة ، واكتسب أهمية تفوق كثيراً أهمية بعض الأجهزة الرئيسية التى فقد بعضها أهميته العملية مثل مجلس الوصاية .

٧٠٨ - فقد أنشئت عشرات الأجهزة وخاصة من جانب الجمعية العامة وأصبحت تشكل جزءاً رئيسياً من بنيان هيئة الأمم المتحدة ، لا يمكن تجاهله فى أى دراسة لتلك الهيئة .

ويتدرج الوضع القانونى الخاص بتلك الأجهزة الجديدة من أجهزة مستقلة تماماً ، ولكنها ترتبط برابطة خاصة بالأمم المتحدة تختلف عن تلك التى ترتبط بها الوكالات المتخصصة بالأمم المتحدة ، إلى أجهزة أنشئت فى إطار الأمم المتحدة ، ولكنها تنطوى بدورها على مجموعة من الأجهزة الحكومية أو

---

(١) التى جاء بها « للجمعية العامة أن تنشىء من الفروع الثانوية ماتراه ضروريا للقيام بوظائفها » .

(٢) وقد نصت على أن : « لمجلس الأمن أن ينشىء من الفروع الثانوية مايرى له ضرورة لأداء وظائفه .

(٣) وجاء بها « ينشئ المجلس الاقتصادى والاجتماعى لجاناً للشئون الاقتصادية والاجتماعية ولتعزيز حقوق الإنسان ، كما ينشىء غير ذلك من اللجان التى قد يحتاج إليها لتأدية وظائفه .

(٤) والتي تنص : « للجنة أركان الحرب أن تنشىء لجاناً فرعية اقليمية إذا خولها ذلك مجلس الأمن وبعد التشاور مع الوكالات الإقليمية صاحبة الشأن » .

المتكاملة ، إلى أجهزة لا يتوافر لها مثل ذلك النظام ، وأخيراً فإن هناك عدداً من اللجان التى عهد إليها بمسائل محددة ، ولكنها إكتسبت أهمية كبيرة بسبب خطورة وحيوية الدور الذى تقوم به . ولما كان المقام لا يتسع هنا لتناول كل تلك الأجهزة ، فإننا سنركز الحديث حول أهمها ، مبرزين بصفة خاصة تلك الأجهزة التى لا تعتبر مجرد لجان داخلية للأجهزة الرئيسية المختلفة .

أولاً : الوكالة الدولية للطاقة الذرية :

Agence International de l'Energie Atomique (A.I.E.A.):

(أ) إنشاء الوكالة :

٧٠٩ - الوكالة الدولية الذرية ليست وكالة من الوكالات المتخصصة المرتبطة بالأمم المتحدة ، ولا تعد كذلك جهازاً من أجهزة الأمم المتحدة بالمعنى الدقيق ، ولكنها أنشئت فى ظل نظام الأمم المتحدة ، وتشكل جزءاً منه ، وهى تعمل تحت رعاية وإشراف الأمم المتحدة .

وقد تم توقيع الاتفاقية المنشئة لهذه الوكالة فى ٢٦ أكتوبر ١٩٥٦ ، فى مؤتمر دولى عقد فى مقر الأمم المتحدة ، فى الفترة من ٢٠ سبتمبر إلى ٢٦ أكتوبر ١٩٥٦ ، وأصبحت الاتفاقية سارية المفعول منذ ٢٩ يوليو ١٩٥٧ بالتصديق عليها من ثمانى عشرة دولة من الدول الموقعة عليها من بينها ثلاث دول على الأقل من بين : كندا وفرنسا والإتحاد السوفيتى (السابق) والمملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية .

وقد تم تحديد أساس العلاقة بين الوكالة والأمم المتحدة ، بموجب إتفاقية وافق عليها المؤتمر العام للوكالة فى ٢٣ أكتوبر ١٩٥٧ ، والجمعية العامة للأمم المتحدة فى ١٤ نوفمبر ١٩٥٧ . ومن أهم المبادىء التى وردت بتلك الاتفاقية ، وجوب أن تعمل الوكالة وفقاً لمبادىء الأمم المتحدة فى حفظ السلم والأمن والتعاون الدولى . وأن تقدم إلى الجمعية العامة ، ومجلس الأمن تقارير سنوية ، وأن على الوكالة ألا تمارس وهى تقوم بوظائفها فى تقديم المساعدات للدول أية ضغوط سياسية أو إقتصادية أو عسكرية .

(ب) أهدافها :

٧١٠ - تتحصل المهام الرئيسية للوكالة الدولية للطاقة الذرية بصفة أساسية فى :

١ - التشجيع على إستخدام الطاقة الذرية فى الأغراض السلمية والمساعدة فى البحوث الذرية وتطبيقاتها .

٢ - التشجيع على إستخدام النظائر المشعة فى الطب والزراعة والعلوم الطبيعية ، والصناعة .

٣ - دعم تبادل المعلومات وتقديم المساعدة الفنية ، وتقديم المنح الدراسية ، وتنظيم تقديم المواد والمعدات والمنشآت .

٤ - تطبيق الضمانات للحيولة دون تحويل المواد الذرية إلى الإستخدامات العسكرية .

٥ - تنفيذ الرقابة طبقاً لمعاهدة حظر إنتشار الأسلحة النوية .

٦ - تحديد مستويات الأمن ، وإرسال بعثات للأمن ، والمساعدة فى إعداد مشروعات القوانين والاتفاقيات .

٧ - إدارة النظام الدولى للمعلومات النووية ، الذى يقوم على أساس تجميع نشر المعلومات عن المطبوعات التى تتناول مسائل نووية .

(جـ) أجهزة الوكالة :

٧١١ - ١ - المؤتمر العـــام :

يتكون من ممثلى جميع الدول الأعضاء فى الوكالة ، ويضع السياسة العامة للوكالة ، وله أن يتصدى بالمناقشة أو إصدار التوصيات لأية مسألة تدخل فى إختصاص الوكالة ، وهو الذى يقوم بإقرار الاتفاقات الدولية التى تبرمها الوكالة مع الأمم المتحدة ، أو المنظمات الدولية الأخرى ، أو الدول .

٢ - مجلس المحــافظين :

ويتكون من ٣٤ عضواً ويقوم بمهمة تنفيذ المهام المنوطة بالوكالة ، ويكون مسئولاً أمام المؤتمر العام .

٣ - المدير العـــام :

وهو الرئيس الإدارى للوكالة ، ويقوم مجلس المحافظين بتعيينه لمدة أربع سنوات(١) .

ومقر الوكالة مدينة فيينا بالنمسا .

---

(١) تم إنتخاب الدكتور محمد البرادعى المصرى الجنسية مديراً عاماً للوكالة فى عام ١٩٩٧ ، وكان قد تدرج فى مناصب السلك الدبلوماسى المصرى قبل أن يرأس الإدارة القانونية بالوكالة منذ عدة سنوات وقد خلف المدير العام السابق هانز بلكس .

ثانياً : الإتفاقية العامة للتعريفات والتجارة :

General Agreement on Tarifs and Trade. (G.A.T.T.):

٧١٢ - عندما جرى وضع الخطط الخاصة والتى كانت ترمى إلى إنشاء وكالات متخصصة لمعالجة المشكلات الاقتصادية ، كان ميدان التجارة الدولية وارداً فى إطار تلك الخطط ، ذلك لأن ذكريات القيود التى كانت مفروضة على التجارة فى عام ١٩٣٠ ، والأعوام التالية له كانت ماثلة فى الأذهان ، وقدر واضعو تلك الخطط الحاجة إلى إيجاد نوع من أنواع الرقابة الدولية التى تستهدف منع الإجراءات التعسفية فى التجارة التى كانت مستخدمة من قبل . وكان الاعتقاد السائد هو أن إنشاء وكالة متخصصة للتجارة الدولية سيساعد على تنمية التجارة العالمية وتوسيع نطاقها ، وسيؤدى إلى رفع مستويات المعيشة فى العالم .

وفى سبيل مواجهة هذه الحاجة تم وضع مشروع ميثاق منظمة التجارة الدولية فى عام ١٩٤٨ ، ولكن الميثاق المعروف باسم ميثاق هافانا طرح جانباً ، بعد أن وضح أن الدول التجارية الكبرى لن تصادق عليه .

٧١٣ - ومع ذلك فقد تحقق نجاح ملموس فى ميدان التجارة الدولية عن طريق تنفيذ معاهدة التجارة الدولية التى تبنتها فى عام ١٩٤٧ حكومات الدول التى كانت تعمل إذ ذاك فى وضع ميثاق مؤسسة التجارة الدولية . وأصبحت هذه الاتفاقية العامة للتعريفات والتجارة (الجات) نافذة المفعول فى أول يناير ١٩٤٨ .

٧١٤ - والاتفاقية تقدم « إطاراً للعمل » فى كل ما يختص بالتجارة الدولية ، كما تهيىء جهازاً لتخفيض الرسوم الجمركية وتثبيتها ، وللتشاور فى مشكلات التجارة على نحو منتظم ، وتنص الاتفاقية على الإقلال من الحواجز التى تعوق عمليات التبادل عن طريق المفاوضات المتعددة الأطراف الخاصة بالتعريفة . والجداول الموضوعة للتعريفة هى جداول « ملزمة » بمعنى أن لا يمكن زيادتها ، وهى مرفقة بالاتفاقية وتعتبر جزءاً مكملاً لها . ولا يجوز من حيث المبدأ فرض قيود كمية على الواردات لكن توجد بعض استثناءات وبخاصة فيما يتعلق بمصاعب ميزان المدفوعات .

والمرونة هى السمة الرئيسية فى تطبيق قواعد الاتفاقية ويجوز للأعضاء بصفة مؤقتة ألا يلتزموا بالقواعد العامة بعد تحديد التنازلات وإقرار الضمانات بالإضافة إلى الإستثناءات التى نصت عليها الاتفاقية ذاتها .

٧١٥ - وتقوم الإتفاقية على عدد من المبادىء الأساسية فى مقدمتها مبدأ معاملة الدولة الأكثر رعاية الذى تضمنه نص المادة الأولى عندما قرر أن « أية ميزة أو أولوية أو أفضلية أو حصانة تمنحها إحدى الدول المتعاقدة لأى منتج نشأ فى أو خصص لدولة أخرى سوف تمنح فى الحال وبدون قيد أو شرط لنفس المنتج الذى ينشأ فى أو يخصص لباقى الدول المتعاقدة » . ومع ذلك فإن المادتين ٢٤ ، ٢٥ من الإتفاقية أوردتا بعض الإستثناءات على هذا المبدأ منها السماح بإنشاء إتحادات جمركية ومناطق للتجارة الحرة . وتخويل الدول المتعاقدة الحق فى السماح لإحدى الدول بعدم الإلتزام بإتفاقية الجات بما فى ذلك مبدأ الدولة الأكثر رعاية .

٧١٦ - وقد تم إدخال تعديلات عديدة على إتفاقية الجات ، ومنذ جولة مفاوضات طوكيو فى الفترة من عام ١٩٧٣ حتى ١٩٧٩ ، وجولة أورجواى (١٩٨٦ حتى ١٩٩٣) إتجهت الدول الأطراف فى الجات إلى تفضيل عدم تعديل إتفاقيات الجات على نحو مباشر ، والإكتفاء بإبرام إتفاقيات إضافية لا يشترط بطبيعة الحال أن توقع عليها جميع الدول ، من أبرز المسائل التى كانت موضعاً لهذه الإتفاقيات سياسة الإغراق ، ودعم الصادرات ، والقيمة الجمركية للسلع .

كما تجدر الاشارة إلى أن الجات قد أنشأت المركز التجارى الدولى فى عام ١٩٦٤ لمساعدة الدول النامية على تنشيط صادراتها ، وتقديم المعلومات والمشورة فيما يتعلق بأسواق التصدير وإقتصاديات التسويق ، كما تقدم للدول النامية أيضاً المساعدة فى مجال إنشاء خدمات تصديرية وتدريب الأفراد للعمل فى هذا المجال .

ثالثاً : منظمة التجارة العالمية :

World Trade Organisation (W.T.O):

٧١٧ - أسفرت جولة مفاوضات أرجواى بشأن التجارة المتعددة الأطراف عن توقيع الإتفاق الذى يعرف الآن بـ « الجات ١٩٩٤ » والذى تم التوقيع عليه فى مدينة مراكش بالمغرب فى ١٥ أبريل ١٩٩٤ من جانب ١١١ دولة (من بينها مصر) ، وعن إنشاء منظمة التجارة العالمية ، التى خرجت إلى حيز الوجود بالفعل فى أول يناير ١٩٩٥ بعد أن توافر عدد التصديقات اللازمة لذلك . وهكذا حقق العالم فى مراكش ١٩٩٤ الحلم الذى فشل فى تحقيقه ميثاق هافانا عام ١٩٤٨ .

٧١٨ - وتعتبر الدول الأطراف فى الجات ١٩٤٧ أعضاء فى منظمة التجارة العالمية ، وذلك على نحو تلقائى ، وللمنظمة أمانة عامة مقرها بمدينة جنيف وعلى رأسها أمين عام . كما أنشأت الاتفاقية مجلساً عاماً ليقوم بمهمة الرقابة على تنفيذ الإتفاقية ، ويعقد مجلس المنظمة مرة كل عامين على المستوى الوزارى لتمثيل السلطة العليا لهذه المنظمة الجديدة .

٧١٩ - وقد لاحظ البعض بحق أنه إذا كانت الجات ١٩٤٧ تهتم بتجارة السلع ، فإن الجات ١٩٩٤ تمد نطاق مبادىء حرية التجارة على مجالات أخرى ، وبصفة خاصة فى تجارة الخدمات وحماية حقوق الملكية الذهنية ، والعلامات التجارية ، وبراءات الإختراع ، وحقوق المؤلف[١] .

٧٢٠ - وتتم تسوية المنازعات الناشئة عن إتفاقية منظمة التجارة العالمية بين الدول الأعضاء عن طريق هيئة خاصة لتسوية المنازعات ، تقدم إليها الشكاوى التى ترفعها دولة ضد دولة أخرى ، وتشكل هيئة تسوية المنازعات ، لجنة خاصة من ثلاثة أعضاء لهم خبرة فى مجال موضوع الشكوى ، على ألا يكون من بينهم شخص ينتمى إلى إحدى الدول المتنازعة . وعلى هذه اللجنة أن تنهى عملها وتقدم تقريراً خلال ستة أشهر أو ثلاثة أشهر فى أحوال الإستعجال[٢] .

رابعا : مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية :UNCTAD

إنشاء المؤتمر :

٧٢١ - أنشىء مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية UNCTAD كجهاز دائم تابع للجمعية العامة للأمم المتحدة فى ٣٠ ديسمبر ١٩٦٤ ، نزولا على توصيات المؤتمر الأول للتجارة والتنمية الذى عقد فى جنيف فى عام ١٩٦٤ .

والدور الرئيسى للمؤتمر هو تعزيز التجارة الدولية بهدف دفع عجلة التنمية الاقتصادية ، وصياغة مبادىء وسياسات جديدة من أجل تحقيق هذا الغرض ، والتفاوض من أجل ابرام اتفاقات تجارية متعددة الأطراف ، والتصرف بوجه عام كمركز لتنسيق السياسات والاجراءات الحكومية فى ميدان التجارة ومشكلات التنمية المرتبطة بها .

ويقوم مؤتمر الأمم المحدة للتجارة والتنمية بدور رئيسى فى الجهود الخاصة باقامة نظام اقتصادى دولى جديد وفى تحقيق أهداف عقد التنمية الثانى ، وميثاق الحقوق والواجبات الاقتصادية والقرار الخاص بالتنمية والتعاون الاقتصادى الدولي الذي وافقت عليه عام ١٩٧٥ الدورة السابعة للجمعية العامة للأمم المتحدة

---

(١) أنظر الأستاذ الدكتور محمود سمير الشرقاوى - منظمات التجارة الدولية والتمويل الدولى - القاهرة - دار النهضة العربية - ١٩٩٧ - ص ٧٩ .

(٢) المرجع السابق - ص ٧٩ - ٨٠ .

العضوية :

٧٢٢ - ويضم المؤتمر جميع الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة ، وكذلك جميع الدول التى لا تنتمى الى الأمم المتحدة ، ولكنها أعضاء فى الوكالات المتخصصة أو فى وكالة الطاقة الذرية .

ويبلغ عدد الدول الأعضاء فيه اليوم ١٨٨ دولة[١] . وقد عقدت الدورة الأولى للمؤتمر فى جنيف عام ١٩٦٤ ، ثم عقد المؤتمر دوراته بعد ذلك فى نيودلهى عام ١٩٦٨ ، وفي سانتياجو عام ١٩٧٢ ، وفى نيروبى عام ١٩٧٦ ، وفى مانيلا عام ١٩٧٩ ، وفى بلجراد عام ١٩٨٣ وفى جنيف عام ١٩٨٧ ، وفى قرطاجنة سنة ١٩٩٢ :

٧٢٣ - يعد مجلس ادارة التجارة التنمية الجهاز الدائم للمؤتمر. ويجتمع عادة مرتين سنويا ، وتتبع المجلس ست لجان رئيسية (عضويتها مفتوحة أمام جميع الأعضاء) وهى لجان السلع والمصنوعات ، والنقل البحرى ، وتمويل التجارة ، والتعاون الإقتصادى بين الدول ونقل التكنولوجيا. وللمؤتمر أمانة دائمة يرأسها أمين عام ومقرها بجنيف ، وله مكتب إتصال بمقر الأمم المتحدة بنيويورك .

أوجه نشاط المؤتمر :

٧٢٤ - لايتسع المجال هنا للتعرض تفصيلا لكل برامج وأوجه نشاط المؤتمر وهى عديدة متشعبة ، وحسبنا أن نشير هنا الى بعض تلك البرامج وأوجه النشاط ، ولعل أول ما يلفت الانتباه فى هذ المجال ، هو أن أحد البرامج الرئيسية للمؤتمر تستهدف وضع أسعار تعويضية عادلة ومستقرة للسلع الأولية التى تعتمد عليها الدول النامية اعتمادا كبيرا فى تحقيق دخولها القومية والهدف الرئيسى للبرنامج المعروف بالبرنامج المتكامل للسلع ، هو التفاوض حول الاتفاقيات الخاصة ببعض السلع مثل النحاس والقطن والجوت .

وهناك بعض الاجراءات التى تستهدف زيادة الطلب على المنتجات الطبيعية التى تواجه منافسة من الألياف الصناعية ، وتوسيع عمليات انتاج المواد الخام فى الدول النامية .

وتعتبر مشكلات ديون الدول النامية بمثابة مجال آخر من المجالات الهامة لعمل مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية . وقد أوصى المؤتمر باجراءات لتحسين شروط المساعدة وكذلك لزيادة تدفقها ، وتخفيف العبء المتزايد من الديون ، ووضع ملامح وتفاصيل نظام نقدي دولى يكون أكثر ملاءمة للظروف الاقتصادية الدولية الراهنة ، وخاصة لاحتياجات الدول النامية .

---

(١) بما فى ذلك الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة البالغ عددها ١٨٥ دولة .

٧٢٥ - وقد أنشأ الانكتاد فى عام ١٩٨٠ صندوقا لتنفيذ برنامجه السابق تساهم فيه الدول الأعضاء ، ويعمل على تمويل البحوث والتنمية لتحسين هياكل السوق للمنتجات الأساسية بقصد زيادة إنتاجها وتسويقها . وقد تأخر إخراج هذا الصندوق إلى حيز النفاذ حتى عام ١٩٨٩ . ويبلغ عدد أعضائه الآن مايزيد على مائة دولة ، ليس من بينها الولايات المتحدة الأمريكية أو كندا . ويدار هذا الصندوق من امستردام بهولندا .

كما إشترك المؤتمر فى صياغة مدونة للسلوك Code of Conduct فى عام ١٩٨٠ بشأن الرقابة على الممارسات العملية المقيدة والذى يعرف بـRestrictive Business Practices Code .

٧٢٦ - وقد أسفرت الدورة الثامنة للمؤتمر التى عقدت فى قرطاجنة فى عام ١٩٩٢ عن اقرار ماعرف بتعهد قرطاجنة "Cartagena Commitment" والذى جاء بمثابة محاولة لمعالجة جديدة لقضايا التنمية الحديث منها والتليد على السواء . قامت على أساس الإعتراف بالمصلحة المتبادلة بين الدول التى تنتمى إلى المناطق الجغرافية المختلفة ، وذات المستويات المتفاوته فى مجال التنمية . كما جرى التشديد على الحاجة إلى سياسات فعالة على المستوى الوطنى والى تعاون دولى وذلك بهدف تحسين الأوضاع الاقتصادية . كما إنطوت التوصيات الخاصة بالسياسات على مفاهيم جديدة وخاصة الاشارة إلى أهمية الإدارة الرشيدة "Good management" على المستويين الوطنى والدولى وإلى آليات السوق ، ووجوب العمل على تخفيف وطأة الفقر والتنمية البشرية ، وإلى أهمية الديمقراطية وحقوق الإنسان كعاملين هامين من عوامل التنمية . كما تضمن التعهد بعض المواجهات العامة التى تؤدى إلى إمتداد نشاط الانكتاد الى مجال التنمية المستدامة Sustanable development ، والتركيز على بعض القضايا مثل العلاقة بين المسائل المتعلقة بالتجارة والسياسات البيئية ، وأثر أنماط الانتاج والاستهلاك على التنمية المستدامة .

خامسا : برنامج الغذاء العالمى : World Food Programme (WFP)

٧٢٧ - تم انشاء هذا البرنامج تحت الرعاية المشتركة للأمم المتحدة ومنظمة الأغذية والزراعة عام ١٩٦٣ لمدة ثلاث سنوات على سبيل التجربة . وفى عام ١٩٦٥ تقرر أن يعمل بصفة دائمة ومستمرة . ويستخدم هذا البرنامج فائض الانتاج الزراعى وما يحصل عليه من مواد غذائية وأموال وخدمات على سبيل الهبة من أجل تعزيز التنمية الاقتصادية . ويستخدم الغذاء فى تخفيف وطأة النقص الناجم عن الفيضانات وثورات البراكين وغيرها من الكوارث ، كما يستخدمه بديلا عن جزء من الأجور النقدية التى تدفع للعاملين فى مشروعات التنمية .

٧٢٨ - وقد توجه مؤتمر الأمم المتحدة للغذاء العالمي ، الذي عقد في روما في نوفمبر ١٩٧٤ بالدعوة الى الجمعية العامة لإنشاء مجلس غذاء عالمي يضم ٣٦ دولة ، ويكون مسئولا عن تنفيذ القرارات التي اتخذها مؤتمر الغذاء وقد أنشيء هذا الجهاز ليتولى إستعراض المسائل المتعلقة بالسياسات التي تؤثر على موقف الغذاء العالمي .

وقد وافق المجلس في دورته الثالثة التي عقدت في مانيلا عام ١٩٧٧ على برنامج عمل للقضاء على الفقر وسوء التغذية ، وأوصى البرنامج ، الذي قامت الجمعية العامة للأمم المتحدة باقراره ، بالمسائل التي تكفل دعم الجهود الدولية للمساعدة على تحقيق معدل نمو قدره ٤٪ في الانتاج الزراعي للدول النامية .

وقد قام المجلس في دورته الخامسة التي عقدت في أوتاوا في سبتمبر ١٩٧٩ بالدعوة لوضع استراتيجيات غذاء وطنية لزيادة الانتاج في البلدان النامية ، وضمان زيادة المساعدات الغذائية لها .

٧٢٩ - وتجدر الاشارة الى أن مؤتمر الغذاء العالمي قد أوصى الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام ١٩٧٤ بانشاء صندوق دولي للتنمية الزراعية ، يقدم منها قروضا ذات فوائد مخفضة لتحسين الزراعة في الدول النامية ، وقد وافقت الجمعية العامة على هذا التوجيه . وتم اعداد الاتفاقية الخاصة بانشاء الصندوق الدولي للتنمية الزراعية والتي وقع عليها ممثلو ٩١ دولة في ١٨ يونيو ١٩٧٦ وأصبحت نافذة المفعولة اعتبارا من ٣٠ نوفمبر ١٩٧٧ ، وبدأ الصندوق عملياته .

سادسا : صندوق الأمم المتحدة للطفولة : U.N.I.C.E.F.

٧٣٠ - قامت الجمعية العامة بانشاء صندوق الأمم المتحدة للطفولة في الحادي عشر من ديسمبر عام ١٩٤٦[(١)] ، بهدف مساعدة البلدان النامية على النهوض بحالة الأطفال والشباب فيها . ويعاون الصندوق في تنفيذ المشروعات التي تقوم تلك الدول بتنفيذها وخاصة تلك المشروعات التي تشكل جزءا من برامج التنمية القومية . وهو لا يقدم المعونة إلا بناء على طلب الحكومات المعنية ، ويقوم الصندوق في الوقت الحاضر باسداء المعونة لبرامج خاصة بالأطفال في أفريقيا وآسيا وأوربا والأمريكتين ومنطقة البحر الأبيض المتوسط . ويسدى الصندوق المعونة في مجالات شتى كالصحة والتغذية والرعاية الاجتماعية والتعليم والتدريب المهني . ويقدم المساعدة للحكومات أيضا في تقدير حاجات أطفالها الأساسية ، في وضع البرامج الشاملة لمجابهة هذه الحاجات .

---

(١) - اطلق على الصندوق عند انشائه (صندوق الطوارىء الدولي للطفولة التابع للأمم المتحدة » والذى كان يهدف الى تقديم اغاثة الطوارىء الشاملة لضحايا الحرب العالمية الثانية من الصغار المحرومين ، وفي عام ١٩٥٣ عندما قرت الجمعية تجديد التفويض الخاص بالصندوق الى فترة محدودة حذفت من اسمه وصف « الطوارىء الدولي» .

٧٣١ - وصندوق الأمم المتحدة للطفولة هو جزء من بنيان نظام الأمم المتحدة ، وله وضع يشبه الاستقلال الذاتى[١] ، ويتولى أموره مجلس تنفيذى يتألف من ممثلى ثلاثين دولة ينتخبهم المجلس الاقتصادى والاجتماعى ، ويتولى مدير تنفيذى تسيير أعماله ، تعاونه مجموعة من الموظفين بمقر الأمم المتحدة ، بالإضافة الى عدد من المكاتب الأقليمية ، ترتبط بالمدير التنفيذى الموجود بالمقر الرئيسى بنيويورك وتكون مسئولة أمامه .

والمصدر الأكبر لدخل الصندوق يأتى من الهبات التى تقدمها الحكومات ، أو الأفراد بالإضافة إلى عائد بيع بطاقات التهنئة بمناسبة الأعياد .

سابعاً : وكالة الأمم المتحدة للإغاثة والتشغيل : U.N.R.W.A

٧٣٢ - أنشئت هذه الوكالة فى عام ١٩٤٩ ، كجهاز متفرع عن الجمعية العامة ، لاغاثة اللاجئين الفلسطينيين ، الذين شردوا من ديارهم خلال حرب فلسطين فى عام ١٩٤٨ ، ولتشغيلهم وتوفير الغذاء والمأوى والخدمات الصحية والتعليمية لهم .

وفى أعقاب حرب يونيو ١٩٦٧ تم تشريد أعداد جديدة من الفلسطينيين من ديارهم ، ومن معسكرات الوكالة الى كانت موجودة فى المناطق التى تعرضت للاحتلال الاسرائيلى ، نتيجة لتلك الحرب .

٧٣٣ - وقد بدأت الوكالة فى عام ١٩٥٠ ، وهى تعتمد فى تمويلها على الهبات التى تقدم اليها ، وقد تأثرت ميزانيتها بشدة نظراً لارتفاع معدلات التضخم العالمى ، وهى تواجه صعوبات وأزمات مالية دائمة ، وأوشكت فى مرات عديدة أن تتوقف عن أداء مهامها بسبب تلك الصعوبات والأزمات .

وتقوم الجمعية العامة بمدمدة عمل الوكالة بصفة دورية منذ انشائها وحتى الآن .

ثامناً : مفوض الأمم المتحدة السامى لشئون اللاجئين : .H.C.R

٧٣٤ - أنشىء مكتب مفوض الأمم المتحدة لشئون اللاجئين فى عام ١٩٥١ ، ذلك لتوفير الحماية القانونية والمساعدات المادية للاجئين الذين يعتبرون وفقاً لقوانين بلادهم ، أشخاصاً مقيمين خارج

---

(١) كان قرار الجمعية العامة الذى أعلن عام ١٩٧٩ عاما دولية للطفل قد فوض اليونيسيف باعتبارها « الوكالة الرئيسية » فى نظام الأمم المتحدة المسئولة عن تنسيق أوجه النشاط خلال العام الدولى ، الذى جاء متوافقا مع ذكرى مرور عشرين عاما على اعلان الأمم المتحدة الخاص بحقوق الطفل .

أوطانهم ، فى أفريقيا وآسيا وأوربا والأمريكتين . ومساعدات مفوض الأمم المتحدة السامى لشئون اللاجئين تنتشر فى جميع أنحاء العالم ، وتتراوح بين تقديم الغذاء والمأوى ، وبين معاونتهم فى الاعتماد على أنفسهم .

ومنذ عام ١٩٧١ طلب الى مفوض الأمم المتحدة السامى لشئون اللاجئين ، أن يتولى سلسلة من العمليات الخاصة لصالح الأشخاص المشردين ، الذين وجدوا أنفسهم فى ظرف مماثلة لظروف اللاجئين ويحتاجون الى معونة دولية .

وقد اعترفت الجمعية العامة للأمم المتحدة ، والمجلس الأقتصادى والأجتماعى ، بأهمية المهام الإنسانية الضرورية التى يضطلع بها مكتب المفوض السامى فى اطار الكوارث ، بالاضافة الى مهامه الأصلية .

٧٣٥ - وقد اهتم مكتب المفوض السامى لشئون اللاجئين منذ إنشائه بتوفير الحماية القانونية والإنسانية للاجئين ، ويتمثل فى دعم حق اللجوء وتوفير الضمانات لإجراءاته ، وبعد حصول اللاجىء على حق اللجوء ، يأتى دور العمل على كفالة حقوق اللاجىء فى بعض المجالات الأساسية ، مثل التوظف والتعليم والإقامة ، وحرية الحركة ، وتأمينهم ضد إعادتهم إلى دولة قد تتعرض فيها حياتهم أو حريتهم للخطر .

وتعد الإتفاقية الدولية الخاصة بوضع اللاجئين لعام ١٩٥١ حجر الزاوية فى هذا المجال ، فهى التى تحدد حقوق اللاجئين ، وتضع حداً أدنى لمستوى المعاملة التى يتعين أن يحصلوا عليها . وقد تم توسيع نطاق تلك الإتفاقية بموجب بروتوكول عام ١٩٦٧ لتسجيل جماعات أخرى من اللاجئين .

٧٣٦ - ويوجد فى الوقت الحاضر نحو عشرين مليوناً من اللاجئين (أو من فى حكمهم) فى أنحاء متفرقة من العالم ، نصفهم تقريباً من الأطفال . وأكبر عدد من اللاجئين يوجد فى أفريقيا ، ويعيش عدد كبير منهم فى مخيمات ومستوطنات يشرف على إداراتها مكتب المفوض السامى لشئون اللاجئين .

٧٣٧ - وتتم تغطية النفقات الإدارية لمكتب المفوض السامى لشئون اللاجئين من الميزانية العادية للأمم المتحدة ، إلا أن نفقات المعونات المادية ، والبرامج المعاونة ، يجرى تمويلها بالكامل من خلال المساهمات الاختيارية .

وتقوم الجمعية العامة بصفة دورية بتجديد تفويض مكتب المفوض السامى لشئون اللاجئين كل خمس سنوات .

والمقر الرئيسى لمكتب المفوض السامى للاجئين هو مدينة جنيف بسويسرا ، وله أكثر من ٦٠ مكتب إقليمى أحدها بمدينة القاهرة .

وقد حصل مكتب المندوب السامى لشئون اللاجئين على جائزة نوبل للسلام مرتين ، أولاهما فى عام ١٩٥٤ ، والثانية فى عام ١٩٨١ .

تاسعاً : معهد الأمم المتحدة للتدريب البحوث : U.N.I.T.A.R.

٧٤٨ - وقد أنشىء معهد الأمم المتحدة للتدريب والبحوث ، فى عام ١٩٦٥ كجهاز مستقل فى إطار الأمم المتحدة ، يعمل على تدريب الموظفين - من الدول النامية بصفة خاصة - على الخدمة فى الإدارة الوطنية أو فى الأمم المتحدة .

ويقوم المعهد أيضاً بإعداد البحوث الخاصة بالمشكلات التى تهم الأمم المتحدة ، مثل نقل التكنولوجيا إلى الدول النامية ، والمشكلات التى تواجه بعض الدول الصغرى ، مثل هجرة العاملين الفنيين إلى الدول الغنية .

وتعكس برامج البحوث بالمعهد بصورة متزايدة ، التركيز الراهن من جانب الأمم المتحدة على المشكلات المتعلقة بإقامة نظام إقتصادى دولى جديد ، وموارد الطاقة والثروات الطبيعية ، وتطبيق لعلوم ، والتكنولوجيا من أجل التنمية .

ويرأس المعهد مدير تنفيذى ، وله مجلس أمناء خاص به ، ويحصل على الدعم المالى من التبرعات التى تقدمها الدول والمؤسسات والأفراد .

الباب الثالث

سلطات هيئة الأمم المتحدة

تمهيد :

٧٣٩ - أشرنا فى الجزء الأول من هذا المؤلف إلى أن ميثاق كل منظمة دولية ينفرد بتحديد الإختصاصات أو السلطات المعترف بها للمنظمة وأجهزتها ، وصولا إلى تحقيق أهدافها وغاياتها . وإلى أن نشاط المنظمة الدولية قد يقتصر على التنسيق بين الدول الأعضاء عن طريق التوصيات أو الاقتراحات التى يتوقف تنفيذها على رغبات حكومات الدول الأعضاء . وأنه فى بعض الأحوال النادرة قد تتمتع المنظمة بسلطات قوية تسمح لها بتنفيذ قراراتها بوسائلها الخاصة مستقلة فى ذلك عن رغبة الدول الأعضاء ، وهكذا تتدرج سلطات المنظمات الدولية من أوهى مظاهر التعاون المتمثلة فى شكل سلطة البحث أو الدراسة إلى أقوى تلك المظاهر جميعا حيث يكون للمنظمة سلطة إتخاذ قرارات ملزمة لا يتوقف نفاذها على قبول الدول الأعضاء[١] .

وتبدو الأمم المتحدة نموذجاً لكل ما تقدم حيث تتدرج فيها سلطات الأجهزة من أو هى السلطات كما هو الشأن فى المجلس الإقتصادى والإجتماعى حتى تصل إلى أقوى السلطات والصلاحيات المقررة لمجلس الأمن مروراً بما هو مقرر للجمعية العام للأمم المتحدة من سلطة إصدار التوصيات ، وما سمح به أحيانا لها - بناء على قرار الاتحاد من أجل السلم - من الحلول محل مجلس الأمن فى مباشرة السلطات المقررة له بناء على الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة .

تقسيم :

٧٤٠ - ولا شك أن سلطات كل من محكمة العدل الدولية بإعتبارها جهازا قضائيا ، والأمانة العامة للأمم المتحدة بوصفها جهازا يغلب عليه الطابع الفنى لا تثير مشاكل خاصة ، حيث أن الأحكام القضائية التى تصدرها محكمة العدل الدولية وما يصدر عنها من آراء إستشارية لها طبيعتها القانونية التى لا خلاف عليها ، وكذلك الشأن فيما يتعلق بالأمانة العامة وما يصدر عن الأمين العام للأمم المتحدة . فضلا عن أن مجلس الوصاية قد أصبح الآن جهازا لا يمارس أية سلطات بعد أن حصلت الأقاليم التى وضعت تحت نظام الوصاية على إستقلالها . ومن هنا فإننا نعرض فى هذا الباب لإختصاصات المجلس الإقتصادى والإجتماعى والجمعية العامة للأمم المتحدة فى فصل أول بإعتبار أنهما يمثلان سلطة الدراسة والبحث وإصدار التوصيات ، ثم نعرض فى فصل ثان لسلطات مجلس الأمن بإعتبار أنها تمثل أقوى السلطات الممنوحة لأحد أجهزة الأمم المتحدة . ثم نأتى فى الفصل الثالث إلى تقويم هيئة الأمم المتحدة .

---

(١) أنظر ماتقدم فقرة ٤٤٢ وما بعدها ص ٢٦٣ وما بعدها .

الفصـل الأول
سلطات الجمعية العامة
والمجلس الإقتصادى والإجتماعى

تمهيد وتقسيم :

٧٤١ - أشرنا إلى أن المجلس الإقتصادى والإجتماعى والجمعية العامة يتمتعان أساسا بسلطة المناقشة والبحث والدراسة ، وإتخاذ التوصيات ، ولا يتجاوزان هذه الحدود إلا على سبيل الإستثناء وبصدد حالات محددة . ومن هنا فإننا نقسم هذ الفصل إلى مبحثين نعرض فيهما على التوالى لسلطات وإختصاصات الجمعية العامة للأمم المتحدة ، ثم لسلطات المجلس الإقتصادى والإجتماعى وإختصاصاته .

المبحث الأول
إختصاصات الجمعية العامة وسلطاتها

٧٤٢ - الجمعية العامة هى الجهاز العام للأمم المتحدة ولها بهذا الوصف أن تتصدى لبحث ودراسة ومناقشة أى موضوع يتصل بالمنظمة العالمية ، أو بأى وجه من أوجه نشاطها ، ولقد جاء بالمادة العاشرة من ميثاق الأمم المتحدة أن « للجمعية العامة أن تناقش أية مسألة أو أمر يدخل فى نطاق هذا الميثاق أو يتصل بسلطات فرع من الفروع المنصوص عليها فيه أو وظائفه .

٧٤٣ - ولقد كان من المنطقى أن يكون للجمعية العامة سلطة إصدار قرارات ملزمة بالمعنى القانونى الدقيق ، بشأن المسائل التى تقوم بمناقشتها أو بحثها ودراستها ، ولكن الاعتبارات السياسية ، ومغالاة الدول فى التمسك بأهداب مبدأ السيادة ، ومواقف الدول الكبرى ، أدت فى واقع الأمر إلى قصر سلطة الجمعية العامة من حيث المبدأ العام على إصدار توصيات لا تكون لها قيمة قانونية ملزمة ، على الرغم من قيمتها الأدبية والسياسية ، مع التسليم بأن للجمعية العامة استثناء على هذا الأصل العام ، سلطة اصدار قرارات ملزمة بالمعني القانونى الدقيق فى حالات استثنائية محددة على سبيل الحصر ، تتعلق بصفة أساسية بالشئون الداخلية للمنظمة مثل شئون العضوية والميزانية ، والاشراف على بعض أجهزة المنظمة .

ومن هنا فإننا نستطيع أن نقسم اختصاصات الجمعية العام على أساس من النظر إلى طبيعة السلطات المخولة لها فهناك اختصاصات يكون للجمعية العامة بناء عليها مجرد اصدار توصيات ليس لها قوة الزام قانونى . وهناك اختصاصات ترتب للجمعية العامة سلطة اصدار قرارات قانونية ملزمة .

(أ) اختصاص المناقشة واصدار توصيات ليس لها قوة ملزمة :

٧٤٤ - وهذا هو الاختصاص العام الشامل للجمعية العامة وهو المشار اليه فى صدر المادة العاشرة من الميثاق السابق الاشارة اليها ، وهو يعنى التسليم للجمعية العامة بالتصدى لمناقشة أى مسألة أو أمر يدخل فى نطاق الميثاق أو يتصل بسلطات ووظائف أى جهاز من أجهزة المنظمة ، على أن هــذا الاختصاص العام ، الذى لا تمــلك « الجمعية العامة فى خصوصه إلا سلطة اصدار توصيات غير ملزمة قانونا ، يرد عليه استثناء هام أشارت اليه الفقرة الأولى من المادة ١٢ من الميثاق والتى جاء بها :

« ١- عندما يباشر مجلس الأم بصدد نزاع أو موقف ما الوظائف التى رسمت فى الميثاق ، فليس للجمعية العامة أن تقدم أية توصية - فى شأن هذا النزاع أو الموقف إلا إذا طلب ذلك منها مجلس الأمن . . . » .

٧٤٥ - وقد ورد بالفصل الرابع من الميثاق إشارة - إلى بعض المسائل التي تختص الجمعية العامة بصددها بسلطة اصدار توصيات غير ملزمة قانونا فجاء بالمادة ١١ من الميثاق :

« ١ - للجمعية العامة أن تنظر فى المبادىء العامة للتعاون فى حفظ السلم والأمن الدولى ويدخل فى ذلك المبادىء المتعلقة بنزع السلاح وتنظيم التسليح ، كما أن لها أن تقدم توصياتها بصدد هذه المبادىء إلى الأعضاء أو إلى مجلس الأمن أو إلى كليهما .

٢ - للجمعية العامة أن تناقش أية مسألة تكون لها صلة بحفظ السلم والأمن الدولى يرفعها اليها أى عضو من أعضاء « الأمم المتحدة » ومجلس الأمن أو دولة ليست من أعضائها وفقا لأحكام الفقرة الثانية من المادة ٣٥ ، ولها - فيما عدا ما تنص عليه المادة الثانية عشرة - أن تقدم توصياتها بصدد هذه المسائل للدولة أو الدول صاحبة الشأن أو لمجلس الأمن أو لكليهما معا . وكل مسألة مما تقدم ذكره يكون من الضرورى فيها القيام بعمل ما ، ينبغى أن تحيلها الجمعية العامة على مجلس الأمن قبل بحثها أو بعده .

٣ - للجمعية العامة أن تسترعى نظر مجلس الأمن إلى الأحوال التى يحتمل أن تعرض السلم والأمن الدولى للخطر .

٤ - لا تحد سلطات الجمعية العامة المبينة فى هذه المادة من عموم « مدى المادة العاشرة » .

كما جاء بالمادة ١٣ من الميثاق « تنشىء الجمعية العامة دراسات وتشير بتوصيات بقصد :

(أ) انماء التعاون الدولى فى الميدان السياسى وتشجيع التقدم المطرد للقانون الدولى وتدوينه .

(ب) انماء التعاون فى الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتعليمية والصحية ، والاعانة على تحقيق حقوق الانسان والحريات الأساسية للناس كافة بلا تمييز بينهم فى الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء .

٧٤٥ - ونصت المادة ١٤ على أنه « مع مراعاة أحكام المادة الثانية عشرة ، للجمعية العامة ، أن توصى باتخاذ التدابير لتسوية أي موقف ، مهما يكن منشؤة ، تسوية سلمية متى رأت أن هذا الموقف قد يضر بالرفاهية العامة أو يعكر صفو العلاقات الودية بين الأقاليم ، ويدخل فى ذلك المواقف الناشئة عن انتهاك أحكام هذا الميثاق الموضحة لمقاصد الأمم المتحدة ومبادئها .

ويلاحظ البعض بحق أن نص المادة الرابعة عشرة يتصف بقدر كبير من العمومية والبعد عن التحديد، ومن ثم يشمل إصطلاح « الموقف » الوارد بها كافة المسائل أيا كانت طبيعتها ،أو منشؤها ، التى قد يؤدى عدم الوصول الى اتفاق بين الاطراف المعنية فى شأنها ، الى الإضرار بالعلاقات الودية بين الدول أو رفاهية المجتمع الدولى بوجه عام .

٧٥٦ - كما يلاحظ أيضاً أن نص المادة « ١٤ » لا يشترط - كما هو الحال فى المادة الحادية عشر- أن تعرض المسألة على الجمعية العامة ، بواسطة مجلس الأمن أو أحد الأعضاء ، فقد يكفى أن يقوم الأمين العام لهيئة الامم المتحدة بتنبيه الجمعية العامة الى موقف من هذا النوع ، أو يقوم أى فرع آخر من فروع الأمم المتحدة ، أو شخص من أشخاص القانون الدولى بلفت نظر الجمعية إلى مثل هذه المواقف .

(ب) اختصاصات ترتب للجمعية العامة سلطة اصدار قرارات ملزمة :

٧٤٧ - لم يرد النص على هذه السلطة فى المادة العاشرة التى تحدثت عن سلطة الجمعية العامة فى مجال إصدار توصيات للدول الأعضاء أو مجلس الامن أو كليهما . ولكن هذه السلطة - سلطة اصدار

قرارات ملزمة بالمعنى القانونى الدقيق - فى مناسبات معينة ، تستفاد من مجموع نصوص الميثاق ومن أبرز تلك الحالات التى تدور فى مجموعها حول امور الادارة الداخلية للمنظمة العالمية .

١ - قبول ووقف وفصل الاعضاء على النحو الذى سبق لنا الاشارة اليه .

٢ - اختيار أعضاء المجلس الاقتصادى والاجتماعى والأعضاء غيرالدائمين فى كل من مجلس الأمن ومجلس الوصاية وكذلك اختيار الأمين العام للمنظمة ، وانتخاب قضاة محكمة العدل الدولية .

٣ - الإشراف على أعمال المجلس الاقتصادى والاجتماعى .

٤ - الاشراف على نظام الوصاية الدولى .

٥ - النظر فى ميزانية الهيئة والتصديق عليها .

نمو اختصاصات الجمعية العامة :

٧٤٨ - يبين مما تقدم أن واضعى الميثاق قد حرصوا على الا يكون للجمعية العامة فى مجال حفظ السلم والأمن الدوليين الا سلطة المناقشة واصدار توصيات لا يكون لها قوة الالزام القانونى ، بينما خولت نصوص الميثاق مجلس الأمن سلطات واسعة ، فى هذا المجال ، وجعلت له دون سواه سلطة اصدار قرارات ملزمة بالمفهوم القانونى الدقيق .

على أن تجربة الأمم المتحدة إبان الحرب الباردة دفعت الجمعية العامة العامة الى محاولة التوسع فى اختصاصاتها ، وخاصة فى الحالات التى يعجز مجلس الأمن عن مباشرة سلطاته بسبب عجزه عن اتخاذ قرار بسبب استخدام أحد الأعضاء الدائمين لحق الاعتراض « الفيتو » وهو الأمر الذى أدت ظروف الحرب الباردة (بين المعسكرين الغربى من ناحية والاشتراكى من ناحية أخرى)إلى تفاقمه .

وكانت محاولة انشاء الجمعية الصغيرة - التى سبق الاشارة اليها - احدى علامات هذا الاتجاه ، بيد أن قرار الاتحاد من أجل السلم كان بمثابة أبرز علامات هذا الاتجاه نحو توسيع سلطات الجمعية العامة للأمم المتحدة .

قرار الاتحاد من أجل السلم :

٧٤٩ - اتخذت الجمعية العامة للأمم المتحدة فى ٣ نوفمبر سنة ١٩٥٠ قرار الاتحاد من أجل السلم ، وكان من أهم ما جاء بذلك القرار :

١ - أنه فى حالة اخفاق مجلس الأمن فى القيام بمسئولياته فى حفظ الأمن الدولى نظرا لعدم توافر اجماع الأعضاء الدائمين فان للجمعية العامة فى حالة وقوع اخلال بالسلم والأمن الدوليين أن تبحث الأمر بهدف تقديم توصيات للأعضاء لاتخاذ تدابير قمع جماعية .

٢ - التوجه بتوصية الى كل عضو من أعضاء الأمم المتحدة ، بأن يخصص ضمن قواته الوطنية عناصر مدربة أو منظمة أو مجهزة بحيث يمكن الاستفادة بها على الفور ، للعمل كوحدة ضمن وحدات الأمم المتحدة بناء على توصية من مجلس الأمن أو الجمعية العامة .

٣ - أنشأ القرار « لجنة الاجراءات الجماعية » من أربعة عشر عضوا ، لتتولى الاختصاص باجراءات المحافظة على السلم بما فيها الاجراءات العسكرية ، بدلا من لجنة أركان حرب مجلس الأمن التى تقضى المادة ٤٧ من الميثاق بتشكيلها « لجنة مراقبة السلم الدولى » والتى تتكون بدورها من أربعة عشر عضوا ، لتعمل على مراقبة تطور أى نزاع يمكن أن يؤدى الى تهديد السلم والأمن الدوليين .

٤ - قضى القرار بجواز دعوة الجمعية العامة الى دورة استثنائية عاجلة ، خلال أربع وعشرين ساعة ، للنظر فى تنفيذ القرار وذلك اذا ما تلقى الأمين العام للأمم المتحدة طلباً فى هذا الشأن من مجلس الأمن أو من الجمعية بموافقة أغلبية أعضائها .

٧٥ - وواقع الأمر أن قرار الاتحاد من أجل السلم كان وليد الظروف السياسية الدولية التى أحاطت بالأزمة الكورية ، وتدخل الأمم المتحدة فيها تدخلاً عسكرياً مباشراً . فقد تدخلت الأمم المتحدة فى تلك الأزمة فى بداية الأمر بناء على قرار من مجلس الأمن ، أصدره خلال فترة مقاطعة الاتحاد السوفيتى - السابق - لجلساته وذلك إحتجاجاً على إشتراك ممثل حكومة الصين الوطنية فى أعمال المجلس . وعندما بدت الحاجة إلى إتخاذ قرارات جديدة لمواصلة العمل العسكرى فى كوريا ، كان الاتحاد السوفيتى قد عاد إلى حضور جلسات مجلس الأمن ، ولما كان الاتحاد السوفيتى يعارض هذا العمل العسكرى ، فقد عجز مجلس الأمن عن إتخاذ القرارات اللازمة فى هذا الصدد .

ورأت الولايات المتحدة الأمريكية ضرورة الإلتجاء إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة ، التى كانت تباشر فيها نفوذاً واسعاً يسمح لها بالحصول على الأغلبية المطلوبة ، لإستصدار القرارات اللازمة لمواصلة العمل العسكرى تحت أعلام الأمم المتحدة فى كوريا .

ورأى وزير خارجية الولايات المتحدة فى ذلك الوقت دين أتشيسون أن من الملائم إستصدار قرار من الجمعية العامة يتسم بالعمومية والتجريد ، وينطوى على إعلان إختصاص الجمعية العامة بإتخاذ القرارات والإجراءات اللازمة لحفظ السلم والأمن الدوليين فى تلك الحالات التى يفشل فيها مجلس الأمن فى إتخاذ قرار .

وهكذا صدر قرار الإتحاد من أجل السلم عن الجمعية العامة موسعاً من إختصاصاتها وسلطاتها فى مجال حفظ السلم والأمن الدوليين ، ولم تحل المعارضة الشديدة التى أبداها الاتحاد السوفيتى لهذا القرار دون صدوره .

وتجدر الاشارة إلى أن أهم الاعتراضات التى أبداها الاتحاد السوفيتى ضد قرار الاتحاد من أجل السلم كانت تتركز فى :

(أ) أن مجلس الأمن هو السلطة المختصة بحفظ السلم والأمن الدوليين وبإتخاذ تدابير القمع .

(ب) إن إختصاص الجمعية العامة يقتصر على مناقشة المسائل المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين ، ولا يكون للجمعية إتخاذ القرارات حول الأمور المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين ، تنطوى على القيام بعمل معين تقوم به الأمم المتحدة .

(جـ) أنه إذا بدا للجمعية العامة ضرورة القيام بعمل ما ، فإنه يتعين عليها أن تحيل الأمر إلى مجلس الأمن .

(د) أنه إذا كان لحق الإعتراض « الفيتو » الذى تتمتع به الدول الكبرى الأعضاء الدائمة فى مجلس الأمن ، مساوىء قد تؤدى إلى عجز مجلس الأمن عن القيام بأداء رسالته ، فإن إلغاؤه أو تنظيم إستخدامه يتعين أن يتم بموافقة الدول الكبرى .

٧٥١ - وقد إستندت الجمعية العامة إلى قرار الإتحاد من أجل السلم وأصدرت القرارات اللازمة لإستمرار عمليات الأمم المتحدة العسكرية فى كوريا ، كما كان هذا القرار أساساً لتدخل الأمم المتحدة فى عدة مشاكل دولية وقع فيها تهديد للسلم والأمن الدوليين ، وعجز فيها مجلس الأمن عن إتخاذ قرار ، وهو ما حدث فى أزمة المجر سنة ١٩٥٦ ، والعدوان الثلاثى على مصر عام ١٩٥٦ ، وأزمة الكونغو فى عام ١٩٦٠ .

المبحث الثاني

إختصاصات المجلس الإقتصادى والإجتماعى وسلطاته

٧٥٢ - يقوم المجلس الاقتصادى والاجتماعى بمباشرة إختصاصاته تحت اشراف الجمعية العامة للأمم المتحدة التى تتمتع بالسلطة العليا فى هذا الميدان . وتعرض قراراته على الجمعية العامة للموافقة عليها . وتعتبر هذه القرارات مجرد توصيات لا تلزم الهيئة الموجهة إليها . ويباشر المجلس الاختصاصات التالية :

١ - يقوم المجلس الاقتصادى الإجتماعى بوضع تقارير عن المسائل الدولية فى شئون الاقتصاد والاجتماع الثقافة والتعليم والصحة وما يتصل بها ، كما أن له أن يوجه إلى مثل هذه الدراسات وإلى وضع مثل تلك التقارير ، وله أن يقدم توصياته فى أى مسألة من المسائل المتقدمة إلى الجمعية العامة وإلى أعضاء « الأمم المتحدة » ، وإلى الوكالات المتخصصة ذات الشأن .

٢ - يقدم المجلس توصيات فيما يختص بنشر إحترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية ومراعاتها .

٣ - يعد المجلس مشروعات وإتفاقات عن مسائل تدخل فى دائرة إختصاصه لتعرض على الجمعية العامة .

٤ - يدعو المجلس إلى عقد مؤتمرات دولية لدراسة المسائل التى تدخل فى دائرة إختصاصه ، وذلك وفقاً للقواعد التى تضعها « الأمم المتحدة » .

٥ - يضع المجلس إتفاقات مع الوكالات المتخصصة كمنظمة العمل الدولية والاتحادات الدولية ويصدر التوصيات لها كما ينسق وجوه نشاطها المختلفة ويعقد معها إتفاقات للوصل بينها وبين الأمم المتحدة .

٦ - يستلم المجلس التقارير من الوكالات المتخصصة ومن الدول الأعضاء عن الخطوات التى إتخذت لتنفيذ توصيات الجمعية العامة فى شأن مسائل تدخل فى إختصاصه . ويرسل المجلس الاقتصادى والاجتماعى ملاحظاته على هذه التقارير إلى الجمعية العامة .

٧ - وله - فى حدود وظائفه - تنفيذ توصيات الجمعية العامة ، وأن يقوم بالخدمات التى تطلبها منه الجمعية العامة أو أعضاء « الأمم المتحدة » أو الوكالات المتخصصة .

٨ - وللمجلس الاقتصادي والاجتماعي أن يجرى الترتيبات المناسبة للتشاور مع الهيئات غير الحكومية التى تعنى بالمسائل التى تدخل فى دائرة إختصاصه . وهذه الاختصاصات قد يجريها المجلس مع هيئات دولية ، كما أن له أن يجريها مع هيئات أهلية إذا رأى ذلك ملائماً . وبعد التشاور مع عضو « الأمم المتحدة » ذى الشأن (م ٧١) .

ويلاحظ أن المجلس لا يعمل منفرداً فى الميدان الاقتصادى والاجتماعى ، وإنما يتعاون مع نوعين من الهيئات على الوجه التالى :

(أ) الوكالات المتخصصة :

٧٥٣ - وهى التوكيلات المختلفة التى تنشأ بمقتضى إتفاق بين الحكومات والتى تضطلع بمقتضى نظمها الأساسية بتبعات دولية واسعة فى الإقتصاد والإجتماع والثقافة والتعليم والصحة ، وما يتصل بذلك من الشئون . ولقد نصت المادة ٦٣ من الميثاق على طريقة ربطها بالأمم المتحدة وذلك عن طريق عقد إتفاقات معها تحدد الشروط التى يوصل بمقتضاها بينها وبين الأمم المتحدة .

(ب) المنظمات غير الحكومية :

٧٥٤ - وهى هيئات أو جماعات أو إتحادات شعبية ليست لها الصفة الحكومية ، وقد يكون لهذه المنظمات الصفة الدولية بأن تربط بين جماعات أهلية تابعة لدول مختلفة ، قد تكون هيئات وطنية أو حكومية . ولقد أصدر المجلس الاقتصادى والاجتماعى قراراً فى سنة ١٩٤٦ نظم فيه علاقة المنظمات الدولية غير الحكومية بالمجلس ، وهى علاقة مبناها تبادل الرأى والاستشارة ، ويقضى هذا القرار بتقسيم الهيئات الدولية غير الحكومية إلى ثلاثة أنواع .

فئة (أ) : وهى التى يكون لها صلة وثيقة بالحياة الاقتصادية والاجتماعية فى المناطق التى تعمل فيها ، مما يجعل لها مصالح جوهرية فى أغلب نشاط المجلس الاقتصادى والاجتماعى . ويجوز لهذه المنظمات أن تقدم إلى المجلس مذكرات مكتوبة تبين فيها وجهة نظرها بشأن مسألة من المسائل المدرجة فى جدول أعمال المجلس ولها أن تدافع عن إقتراحها أمام المجلس (كالاتحاد العام للنقابات والاتحاد البرلمانى العالمى) .

فئة (ب) : وهى أقل أهمية من النوع السابق إذ هى لا تعنى إلا ببعض المسائل التى تدخل فى إختصاص المجلس ، ولها أن تبدى رأيها للمجلس الاقتصادى والاجتماعى بصدد هذه المسائل .

فئة (جـ) : وتسجل لدى الأمانة العامة للأمم المتحدة لكى يمكن للأمانة العامة أو لأحد لجان المجلس الإقتصادى والاجتماعى إستشارتها بصدد بعض المسائل المتصلة بنشاطها .

نشاط المجلس الاقتصادى والاجتماعى :

٧٥٥ - يعمل المجلس الاقتصادى والاجتماعى باسم « الأمم المتحدة » على تحقيق المقاصد الآتية :

(أ) تحقيق مستوى أعلى للمعيشة وتوفير الاستخدام المتصل لكل فرد والنهوض بعوامل التطور والتقدم الاقتصادى والاجتماعى .

(ب) تيسير الحلول للمشاكل الدولية الاقتصادية والاجتماعية والصحية ، وما يتصل بها وتعزيز التعاون الدولى فى شئون الثقافة والتعليم .

(جـ) أن يشيع فى العالم احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء ومراعاة تلك الحقوق والحريات فعلاً .

وقد تعهدت الدول طبقاً لنص الميثاق بإتخاذ ما يجب عليها من عمل منفرد أو مشترك بالتعاون مع الهيئة لإدراك هذه المقاصد .

٧٥٦ - والمجلس الاقتصادى والاجتماعى هو الهيئة الرئيسية التى تتولى توجيه وتنسيق الجهود التعاونية للمنظمات التابعة للأمم المتحدة ، فى سبيل التقدم الاقتصادى والرعاية الاجتماعية ، وكفالة حقوق الإنسان ، ونظراً لأن آراء الدول المتقدمة والدول النامية تلتقى فى هذا المجلس ، فإنه يعتبر المنبر الذى قد تنبثق عنه الخطوط العريضة لسياسة إقتصادية وإجتماعية دولية . وهكذا فإن توصيات المجلس تقدم الدليل والوحى لحكومات الدول التى ترغب فى أن تتمشى سياستها القومية مع متطلبات العالم الحديث .

٧٥٧ - ومن الأمور الأساسية التى يهتم بها المجلس ، عمليات التخطيط للتنمية الاقتصادية ، والمعونة المالية والفنية للدول النامية ، وتطبيق العلوم والتكنولوجيا الحديثة لخدمة هذه الدول ، وكيفية معالجة مشكلات السكان لمقاومة المرض والعوز ، والتسهيلات التربوية المثلى ، وإستغلال جميع الموارد الطبيعية ، وتصنيع الدول النامية والتجارة الدولية وإرتباطها بالتنمية وعلاقات النقد الدولية ، وتطوير الاسكان والمدن والرعاية الاجتماعية ، والمعونة الخاصة لأطفال العالم

وتدريب الموظفين المحليين للاضطلاع بمشروعات التنمية ، كفالة حقوق الإنسان فى كافة مجالات الحياة وحماية اللاجئين .

دور المجلس الاقتصادى والاجتماعى فى الوصل بين المنظمات المتخصصة والأمم المتحدة :

٧٥٨ - تقضى الفقرة الأولى من المادة السابعة والخمسون بأن الوكالات المختلفة « يوصل بينها وبين الأمم المتحدة وفقاً لأحكام المادة ٦٣ » وتنص هذه المادة الأخيرة (المادة ٦٣ من الميثاق) على أن :

(أ) للمجلس الإقتصادى والإجتماعى أن يضع إتفاقات مع أى وكالة من الوكالات المشار إليها فى المادة السابعة والخمسين تحدد الشروط التى على مقتضاها يوصل بينها وبين الأمم المتحدة ، وتعرض هذه الإتفاقات على الجمعية العامة للموافقة عليها .

(ب) وله أن ينسق وجوه نشاط الوكالات المتخصصة بطريقة التشاور معها وتقديم توصياته إليها وإلى الجمعية العامة وأعضاء الأمم المتحدة .

٧٥٩ - ويمكن القول بعد دخول فى الكثير من التفصيلات - بأن المادة ٥٧ من الميثاق تلزم المجلس الإقتصادى والإجتماعى بالربط بين الوكالات المتخصصة التى تتمتع بأعباء دولية واسعة وبين الأمم المتحدة ، فليس للمجلس سلطة تقديرية فى هذا الصدد .

وتتضمن مواثيق المنظمات المتخصصة مجموعة متنوعة من الأحكام تلزمها بالوصل بينها وبين الأمم المتحدة وتحدد لها الوسائل التى تمكنها من بلوغ هذه الغاية . وأظهر المجلس الإقتصادى والإجتماعى فى قراره الصادر فى ١٦ فبراير سنة ١٩٤٦ والذى قضى فيه بإنشاء لجنة خاصة بعقد الإتفاقات مع الوكالات المتخصصة ، أهمية السرعة فى إتخاذ الإجراءات اللازمة لعقد هده الإتفاقات .

٧٦٠ - وقد قام المجلس الإقتصادى والإجتماعى بنشاط كبير نتج عنه الوصل بين كل الوكالات المتخصصة الموجودة وبين الأمم المتحدة ، بواسطة إتفاقات دخلت دور التنفيذ بعد موافقة كل من المجلس واللجان القانونية التابعة للوكالات المتخصصة . ولئن كان ميثاق الأمم المتحدة لم يحدد موضوعات هذه الإتفاقات ، فإن من الممكن إستخلاص أهم هذه الأحكام ، إستناداً إلى نصوص الميثاق وقرار المجلس الإقتصادى والإجتماعى المشار إليه ، وذلك على النحو التالى :

---

(١) أنظر ما تقدم بشأن الوكالات المتخصصة ص ٣٠٤ وما بعدها .

١ - الإعتراف بمسئولية الوكالة المتخصصة فى ميادين نشاطها المختلفة .

٢ - تبادل التمثيل بين الأمم المتحدة وبين الوكالات المتخصصة دون أن يكون للمندوبين حق التصويت .

٣ - إقتراح جداول الأعمال .

٤ - إعتراف الوكالات المتخصصة بسلطة الأمم المتحدة فى إصدار التوصيات المختلفة .

٥ - للمجلس الإقتصادى والإجتماعى أن يتخذ الخطوات المناسبة للحصول بإنتظام على تقارير من الوكالات المتخصصة ، وله أن يضع مع أعضاء الأمم المتحدة ، ومع الوكالات المتخصصة ما يلزم من ترتيبات كيما تمده بتقارير عن الخطوات التى إتخذتها بتنفيذ توصيات الجمعية العامة فى شأن المسائل الداخلة فى إختصاصه .

٦ - تقدم الوكالات المتخصصة المساعدات اللازمة لتنفيذ قرارات مجلس الأمن تطبيقاً لأحكام المواد ٤١ ، ٤٨ من الميثاق .

٧ - يستعين مجلس الوصاية كلما كان ذلك مناسباً ، بالوكالات المتخصصة فى كل ما يختص به من شئؤن .

٨ - للوكالات المتخصصة ، إذا أذنت لها الجمعية العامة ، أن تطلب من محكمة العدل الدولية إفتاءها فيما يعرض لها من المسائل القانونية الداخلة فى نطاق أعمالها .

٩ - تتعاون الوكالات المتخصصة مع الأمم المتحدة فى حل المشاكل الإجتماعية والإقتصادية والعلمية فى الأقاليم التى لم تنل شعوبها قسطاً كاملاً من الحكم الذاتى .

٧٦١ - وإذا كانت المنظمات المتخصصة المرتبطة بالأمم المتحدة هى جميعاً وبالضرورة منظمات عالمية فى نطاقها ، فإن تطور حركة التنظيم الدولى قد أدى إلى نشوء العديد من المنظمات المتخصصة الإقليمية النطاق . مثل المنظمات العربية المتخصصة ، وبعض المنظمات الأوربية المتخصصة ، وغيرها . وهذه لمنظمات وإن كانت تتداخل فى نشاطها مع نشاط المنظمات المتخصصة العالمية ، وهو ما يثير بعض المشاكل ويدعو إلى إجراء نوع من التنسيق فيما بينها ، إلا أنها لا تعتبر منظمات أو وكالات متخصصة فى مفهوم الوكالات المرتبطة بالأمم المتحدة ، لإفتقادها إلى رابطة الوصل بينها وبين الأمم المتحدة ، وعدم توافر شرط أساسى آخر هو عالمية النشاط أى التحمل بتبعات واسعة فى الميادين الإقتصادية والإجتماعية والثقافية وما يتصل بها .

الفصل الثانى

إختصاصات مجلس الأمن وسلطاته

٧٦٢ - جاء بالفقرة الأولى من المادة ١٤ من الميثاق « رغبة فى أن يكون العمل الذى تقوم به (الأمم المتحدة) سريعاً فعالاً ، يعهد أعضاء تلك الهيئة إلى مجلس الأمن بالتبعات الرئيسية فى أمر حفظ السلم الأمن الدولى على أن هذا المجلس يعمل نائباً عنهم فى قيامه بواجباته التى تفرضها عليه هذه التبعات » .

وهكذا يبين بوضوح أن الاختصاص الرئيسى الهام لمجلس الأمن هو حفظ السلام والأمن الدوليين .

ولمجلس الأمن فى هذا الصدد نوعين من الإختصاصات والسلطات .

١ - اختصاصات وسلطات تتعلق بالمنازعات التى من شأن إستمرارها أن تؤدي الي تعريض السلم والأمن الدوليين للخطر وذلك طبقا لأحكام الفصل السادس من ميثاق الأمم المتحدة .

٢ - اختصاصات تتعلق بحالات تهديد السلم والاخلال به ووقوع العدوان طبقا لأحكام الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة .

اختصاصات مجلس الأمن لحل المنازعات الدولية حلا سلميا :

٧٦٣ - وهو الاختصاص الذى تنظمه أحكام المواد من ٣٣ - ٣٨ ، التى تكون فى مجموعها الفصل السادس من الميثاق ، وهى المنازعات التى يكون من شأن استمرارها تعريض حفظ السلم والامن الدوليين للخطر .

وقد جاء بالمادة ٣٤ من الميثاق أن « لمجلس الامن أن يفحص أى نزاع أو أى موقف يؤدى الى احتكاك دولى أو قد يثير نزاعا لكى يقرر ما اذا كان استمرار هذا النزاع أو الموقف من شأنه أن يعرض للخطر حفظ السلم والامن الدولى وهو ما يعنى فى وضوح وجلاء أن لمجلس الأمن الحق فى أن يتصدى للنظر فى أى نزاع ولو لم يطلب اليه ذلك .

وثمة جهات محددة يكون لها أن تطلب إلى مجلس الأمن النظر فى نزاع دولى معين وهى :

١ - الجمعية العامة للأمم المتحدة ، حيث جاء بنص المادة ٣/١١ « للجمعية العامة أن تسترعى نظر مجلس الأمن إلى الأحوال التى يحتمل أن تعرض السلم والأمن الدولى للخطر » .

٢ - الأمين العام للأمم المتحدة ، فقد نصت المادة ٩٩ من الميثاق على أن « ينبه مجلس الأمن إلى أية مسألة يرى أنها قد تهدد حفظ السلم والأمن الدولى » .

٣ - الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة ، سواء كانت طرفاً فى النزاع أو الموقف أو لم تكن طرفاً فيه وذلك طبقاً لنص المادة ١/٣٥ من الميثاق .

٤ - الدول غير الأعضاء فى الأمم المتحدة ، وذلك بشرطين أوردتهما المادة ٣٥ من الميثاق فى فقرتيهما الأولى والثانية وهما :

(أ) أن تكون الدولة غير العضو فى الأمم المتحدة طرفاً فى النزاع التى ترغب فى أن يتولى مجلس الأمن بحثه .

(ب) أن تقبل مقدماً ، فى خصوص هذا النزاع ، إلتزامات الحل السلمى المنصوص عليها فى ميثاق الأمم المتحدة .

٧٦٤ - وتجدر الاشارة إلى أن المستفاد من نص المادتين ١/٣٣ و ١/٣٧ من الميثاق ، أن على الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة ، إلتزاماً ، مقتضاه أنه إذا نشب « نزاع من شأن استمراره أن يعرض السلم والأمن الدولى للخطر » وكانت احدى هذه الدول طرفاً فيه ، فإن من المتعين عليها أن تلتمس حله بادىء ذى بدء عن طريق المفاوضة أو التحقيق أو الوساطة أو التوفيق ، أو التحكيم ، أو التسوية القضائية ، أو بالإلتجاء إلى المنظمات الاقليمية أو غير ذلك من الوسائل السلمية التى قد يقع عليها اختيار أطراف النزاع ، فإذا تعذر حل النزاع بأى من هذه الوسائل وجب عليها أن تعرضه على مجلس الأمن .

٧٦٥ - وإذا وافق مجلس الأمن على إدراج النزاع على جدول أعماله (والتصويت على إدراج نزاع معين على جدول أعمال المجلس ، يعد تصويتاً على مسألة إجرائية يكتفى فيها بأغلبية تسعة أعضاء ليس من المحتم أن تكون من بينها الأعضاء الدائميين فى المجلس) ، فإن البحث يدور حول توافر الصفة الدولية للنزاع ، بوصف أن المجلس يمتنع عليه طبقاً لنص المادة ٧/٢ من الميثاق التدخل فى الشئون الداخلية للدول الأعضاء ، فإذا ما تبين أن بحث النزاع يدخل فى إختصاص المجلس ، فإنه يملك بعد مناقشة الأمر أن يوصى بواحد من الأمور التالية :

(أ) دعوة أطراف النزاع إلى إتباع أسلوب معين من بين الطرق المشار إليها فى الفقرة الأولى من « المادة ٣٣ من الميثاق » فقد جاء بالمادة ٣٦ من الميثاق :

١ - لمجلس الأمن فى أية مرحلة من مراحل نزاع من النوع المشار إليه فى المادة ٣٣ أو موقف شبيه به أن يوصى بما يراه ملائماً من الإجراءات وطرق التسوية .

٢ - على مجلس الأمن أن يراعى ما إتخذه المتنازعون من إجراءات سابقة لحل النزاع القائم بينهم .

٣ - على مجلس الأمن وهو يقدم توصياته وفقاً لهذه المادة أن يراعى أيضاً أن المنازعات القانونية يجب على أطراف النزاع بصفة عامة أن يعرضوها على محكمة العدل الدولية وفقاً لأحكام النظام الأساسى لهذه المحكمة .

(جـ) التوصية مباشرة بما يراه ملائماً لحل النزاع . وذلك طبقاً لنص المادة ٢/٣٧ . وذلك إذا تبين له أن إستمرار النزاع من شأنه أن يعرض للخطر حفظ السلم والأمن الدولى . وتنص المادة ٣٨ على أن « لمجلس الأمن - إذا طلب إليه جميع المتنازعين ذلك - أن يقدم إليهم توصيات بقصد حل النزاع حلاً سلمياً ، وذلك دون إخلال بأحكام المواد من ٣٣ - ٣٧ » .

٧٧٦ - وتجدر الاشارة إلى أن مجلس الأمن ، لا يصدر طبقاً لأحكام الفصل السادس من الميثاق، إلا مجرد توصيات ليس لها قوة الإلزام القانونى . وقد حاول جانب من الفقه أن يسبغ على تلك التوصيات التى يصدرها مجلس الأمن ، تطبيقاً لأحكام الفصل السادس قوة الإلزام القانونى ، إلا أن تلك المحاولة لم تلق إستجابة الفقه الدولى فى مجموعه الدى يرفض إضفاء وصف الإلزام القانونى على تلك التوصيات ، نزولاً على وضوح نصوص الميثاق وإستناداً إلى أعمال الدورات التى تم فيها وضع نصوص الميثاق وما دار فيها من مناقشات . ومع ذلك فإن من المتعين الإنتباه إلى نص المادة ٢٥ من ميثاق الأمم المتحدة والتى نصت على أن « يتعهد أعضاء (الأمم المتحدة) بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها وفق هذا الميثاق » . وهو ما يعنى بوضوح أن القرارات Decisions تكون ملزمة لجميع أعضاء الأمم المتحدة . أما التوصيات Recommendations المشار إليها فى الباب السادس (المواد ٣٣ - ٣٨ من الميثاق) فلا يتوافر لها هذا الإلزام القانونى . ومن ثم فإن من المتعين التعرف على إرادة مجلس الأمن وهل ما صدر عنه يعتبر قراراً ملزماً أو مجرد توصية وذلك من خلال صياغة مايصدر عن مجلس الأمن ذلك أن صيغة القرار الذى يتخذه المجلس هى الفيصل والمعيار للتعرف على طبيعة ما إتخذه المجلس وهل هو قرار ملزم ، أو مجرد توصية ليس لها هذا الوصف . مع ملاحظة أنه على الرغم من أن كل مايصدر عن مجلس الأمن طبقا للفصل السابع لايعتبر قرارات ملزمة حيث يجوز للمجلس ، حتى فى حالة عمله على أساس الفصل السابع من الميثاق ، أن يكتفى بمجرد إصدار توصيات غير

ملزمة . ونرى أنه يمكن للمجلس أن يصدر قرارات ملزمة فى ظل الفصل السادس من الميثاق ونص الفقرة الثانية من المادة السابعة والثلاثون قاطع فى الدلالة على ذلك حيث تنص على أنه « إذا رأى مجلس الأمن أن إستمرار هذا النزاع من شأنه فى الواقع ، أن يعرض للخطر حفظ السلم والأمن الدولى قرر ما إذا كان يقوم بعمل وفقا للمادة السادسة والثلاثين أو يوصى بما يراه ملائما من شروط حل النزاع » [(١)] ومما تجدر الاشارة إليه فى هذا الصدد أن قرار مجلس الأمن قم ٢٤٢ الصادر فى نوفمبر ١٩٦٧ والمتعلق بأسس تسوية النزاع العربى الأسرائيلى ، آثار نقاشا واسعا فى الفقه العربى حول مدى قيمته الإلزامية . وكانت بعض تصريحات الأمين العام للأمم المتحدة السابق فى هذا الشأن قد أثارت ضجه كبرى [(٢)] .

---

(١) لا يميل الفقه الغربي في مجموعة إلي هذا التفسير ويذهب البعض إلي أن المقصود بإستخدام الفقرة الثانية « قرر ما إذا كان يقوم .. » لا تعني أن يكون للمجلس إتخاذ قرار ملزم وإنما يقوم بإعمال المادة ٣٦ . كما يؤكد البعض الآخر أنه لا يتصور أن يتخذ مجلس الأمن أى قرار إلا بناء علي الفصل السابع من الميثاق . وأن الاستناد إلي المادة ٢٥ من الميثاق لا يجدى فتيلا في هذا الصدد إذا ما أخذت الأعمال التحضيرية فى الاعتبار .

أنظر فى ذلك تعليق LABOUZ على المادة ٣٧ من الميثاق فى :

Cot, Jean-Pierre et PELLET, Alain

Le Charte des Nations Unies - Commentaire Articl Par Article .

Paris - 198 PP. 627-637,

وكانت التصريحات التي أدلي بها – في عام ١٩٩٣ – الدكتور بطرس غالي الأمين العام السابق للأمم المتحدة والتي وصف فيها قرار مجلس الأمن رقم ٢٤٢ بأنه قرار غير ملزم قد أثارت موجة عارمة من التساؤل فى أوساط الرأى العام العربى .

وعلى الرغم من الايضاح الذى قدمته المتحدثة بأسم الأمين العام للأمم المتحدة ، بعد بضع ساعات ، والذي ورد به أن الأمين العام . كان يقصد أن القرار غير قابل للتنفيذ بالقوة فقد كثرت الاجتهادات والتأويلات . ومن ثم فقد بات من المناسب التعرض القانونية للقرار رقم ٢٤٢ الذى أصدره مجلس الأمن فى ٢٢ نوفمبر ١٩٦٧ ، والذى جاء بديباجته وفقرتيه الأولى والثانية :

« أن مجلس الأمن اذ يعبر عن قلقه المستمر للموقف الخطير فى الشرق الأوسط واذ يؤكد عدم شرعية الاستيلاء على الاراضى عن طريق الحرب ، والحاجة الى سلام عادل ودائم تستطيع أن تعيش فيه كل دولة فى المنطقة

واذ يؤكد أيضا أن جميع الدول الأعضاء عندما قبلت ميثاق الأمم المتحدة قد التزمت بالتصرف وفقا للمادة الثانية من الميثاق :

١ – يعلن أن تطبيق مبادىء الميثاق يتطلب اقامة سلام عادل ودائم فى الشرق الأوسط ، وهذا يقتضي تطبيق المبداين التاليين :

(أ) انسحاب القوات الاسرائيلية من الأراضى التي احتلتها فى النزاع الأخير .

(ب) أن تنهى كل الدول حالة الحرب ، وان تحترم وتقر الاستقلال والسيادة الاقليمية السياسى لكل دولة في المنطقة حقها فى أن تعيش فى سلام فى نطاق حدود مأمونة ومعترف بها متحررة من أعمال القوة أو التهديد بها

=

٢ - ويؤكد المجلس الحاجة الى :
(أ) ضمان حرية الملاحة فى الممرات المائية الدولية فى المنطقة .
(ب) تحقيق تسوية عاجلة لمشكلة اللاجئين .
(جـ) ضمان حدود كل دولة فى المنطقة واستقلالها السياسي عن طريق اجراءات من بينها انشاء مناطق منزوعة السلاح .

أثار هذا القرار منذ صدوره التساؤل حول ما إذا كان قد صدر عل أساس الفصل السادس أم الفصل السابع من الميثاق ، وانقسم الرأى فى هذا الصدد بين فريقين ، فريق يرى أن القرار ٢٤٢ صدرعلي أساس الفصل السادس من ميثاق الأمم المتحدة ، الخاص بالتسوية السلمية للمنازعات الدولية ، أى أن القرار يفتقر إلى امكانية تنفيذه بالقوة عن طريق مجلس الأمن ، وبعبارة اخري أن القرار اكتفى بوضع عدد من المبادىء المتعلقة بتسوية المشكلة بالوسائل السلمية ، توجه بهذه المبادىء إلى الأطراف فى النزاع ، الذين يجب عليهم من خلال المفاوضات ، التوصل إلى تطبيق هذه المبادىء فى شأن الخلافات القائمة بينهم .

وذهب فريق أخر الي القول بأن القرار ٢٤٢ قد صدر على أسس الفصل السابع من الميثاق ، وهو الفصل الخاص بما يقوم به مجلس الأمن لمواجهة حالة وقوع عدوان أو تهديد خطير للسلم والأمن الدوليين . ويستند هذا الفريق فى دعم راية الي القول بأنه وان كان مجلس الأمن لم يشر فى القرار الى الفصل السابع فانه ٠لم يشر أيضا الى الفصل السادس . ومن ناحة اخرى فان الفقرة الأولي من ديباجة القرار تتحدث عن القلق البالغ للموقف الخطير فى الشرق الأوسط وهو ما لا يتفق مع أحكام الفصل السادس من الميثاق التى تعالج النزاعات التى يمكن أن يؤدى استمرارها الى تعريض السلم والأمن الدوليين للخطر .

ويذهب أنصار هذا الرأى فى تأييد وجهة نظرهم بالإشارة الى الفقرة الثانية من ديباجة القرار التى تؤكد عدم الاعتراف بضم الأراضى التى يتم الاستيلاء عليها عن طريق الحرب والحاجة الى سلام دائم تعيش فيه كل دولة آمنة . للقول بأن هذه اشارة الى أن عدوانا قد.وقع يتعارض مع أحكام الميثاق ، ومن ثم فان مجلس الأمن كان يتصرف على أساس الفصل السابع من الميثاق عندما أصدر القرار .

وأيا ماكان الرأى بشأن هذا الخلاف فان من الأهمية بمكان التذكير بما جاء فى الرأى الاستشارى لمحكمة العدل الدولية والذى اصدرته فى ٢١ يونيو سنة ١٩٧١ بشأن ناميبيا والذى قررت فيه أن مجلس الأمن قادر على أن يخلع الصفة الالزامية على أى تصرف يصدر عنه يتعلق بحفظ السلم والأمن الدولين بصرف النظر عن التسمية التى اطلقها عليه الميثاق . والأمر الذى لا شك فه أن القرار ٢٤٢ قد صدر بشأن السلم والأمن الدولين فى منطقة الشرق الأوسط ، وبدا من الواضح تماما أن مجلس الأمن ينظر الى هذا القرار بوصفه واجب الاحترام وواجب الالزام أيضا .

واذ كان الأمر على نحو ما تقدم فان القرارات التى يصدرها مجلس الأمن سواء على اساس الفصل السادس او الفصل السابع تكتسب وصف الالزام ، والفارق الوحيد بين النوعين من القرارات ان تلك الصادرة على اساس الفصل السابع تكون قابلة للتنفيذ بإجراءات عسكرية يمكن لمجلس الأمن أن يأمر بها ، أما تلك الصادرة على أساس الفصل السادس الفصل السادس فانها لا تكون قابلة للتنفيذ بالقوة اللهم الا عن العودة الى مجلس الأمن بطلب اتخاذ قرار يسمح بتنفيذ القرار من خلال اجراءات عسكرية يأمر بها مجلس الأمن .

أختصاصات وسلطات مجلس الأمن في حالات تهديد السلم أو الاخلال به أو وقوع العدوان :

٧٦٧ - وهى الاختصاصات والسلطات المبينة فى الفصل السابع من الميثاق (المواد من ٣٩ - ٥١) .

وهذا الفصل ينطوى على أهم الإختصاصات الموكولة الى مجلس الأمن وأخطر السلطات التى يملكها أي جهاز دولى على الإطلاق ، فمجلس الأمن يملك طبقاً لنصوص هذا الفصل السابع أن يتخذ تدابير قمع فى حالة وقوع تهديد للسلم أو اخلال به أو وقوع عمل من أعمال العدوان .

ونظرا لأهمية وخطورة السلطات المخولة لمجلس الامن بموجب نصوص الفصل السابع ، فان المادة ٧/٢ من الميثاق التي نصت علي مبدأ عدم جواز تدخل الأمم المتحدة فى الشئون التى تكون من صميم السلطان الداخلى للدول الأعضاء ، قد أوردت استثناء على هذا المبدأ عندما قررت فى نهايتها « على أن هذا المبدأ لايخل بتطبيق تدابير القمع الورادة فى الفصل السابع » .

٧٦٨ - ومن المسلم به طبقا لنص المادة ٣٩ من ميثاق الأمم المتحدة ، أن مجلس الأمن هو الذى يقرر ماذا كان قد وقع تهديد للسلم أو اخلال به او كان ما وقع يعد عملا من أعمال العدوان ، ويعتبر التصويت على هـذه المسألة ، تصويتا على مسألة موضوعية يجب أن تتوافر له الأغلبية الموصوفة (تسعة أعضاء من بينهم الاعضاء الدائمين فى المجلس) .

وتجدر الاشارة أن مجلس الامن يملك عدم مباشرة سلطاته واتخاذ اجراءات القمع فى كل حالات التهديد أو الاخلال بالسلم أو وقوع العدوان حيث يمكن للمجلس أن يكتفي باصدار توصياته الي الدول أطراف النزاع دون تقرير ما يجب اتخاذه من اجراءات .

وقد جاء بنص المادة ٣٩ « يقرر مجلس الامن اذا كان قد وقع تهديد للسلم أو اخلال به أو كان ما وقع عملا من أعمال العدوان ، ويقدم فى ذلك توصياته أو يقرر مايجب اتخاذه من التدابير طبقا لاحكام المادتين ٤١ ، ٤٢ لحفظ السلم والأمن الدولى أو اعادته الى نصابه » .

٧٦٩ - وثمة أنواع مختلفة من التدابير والاجراءات التى يملك مجلس الامن أن يقرر اتخاذها لمواجهة المواقف الناجمة عن حالات تهديد السلم والاخلال به ووقوع العدوان . وهى تتدرج على النحو التالى :

التدابير المؤقتة :

٧٧٠ - منعا لتفاقم الموقف ، لمجلس الأمن ، قبل أن يقدم توصياته أو يتخذ التدابير المنصوص عليها فى المادة ٣٩ ، أن يدعو المتنازعين للأخذ بما يراه ضروريا أو مستحسنا من تدابير مؤقتة ولا تخل هذه التدابير المؤقتة بحقوق المتنازعين ومطالبهم أو بمركزهم ، وعلى مجلس الامن أن يحسب لعدم أخذ المتنازعين بهذه التدابير المؤقتة حسابه (المادة ٤٠) ، ومثال هذه التدابر المؤقتة الدعوة الى وقف اطلاق النار ، أو سحب القوات المسلحة للأطراف المتنازعة عسكريا بالعودة الى خطوط محددة .

التدابير العسكرية :

٧٧١ - لمجلس الأمن أن يقرر اتخاذ التدابير غير العسكرية لمواجهة المواقف المشار اليها فى الفصل السابع من الميثاق . وقد جاء بالمادة أن « لمجلس الأمن أن يقرر مايجب اتخاذه من التدابير التى لا تتطلب استخدام القوات المسلحة لتنفيذ قراراته وله أن يطلب الى أعضاء « الأمم المتحدة » تطبيق هذه التدابير ويجوز أن يكون من بينها وقف الصلات الاقتصادية والمواصلات الحديدية والبحرية والجوية والبريدية والبرقية واللاسلكية وغيرها من وسائل المواصلات وقفا جزئيا أو كليا وقطع العلاقات الدبلوماسية .

التدابير العسكرية :

٧٧٢ - فاذا مارأى مجلس الأمن أن التدابير غير العسكرية غير كافية لمواجهة الموقف على النحو الذى يؤدى الى المحافظة على السلم والأمن الدوليين ، أو اعادته الى نصابه ، فان له أن يقرر اتخاذ الاعمال العسكرية اللازمة لمواجهة الموقف . وقد جاء بالمادة ٤٢ « اذا رأى مجلس الأمن أن التدابير المنصوص عليها فى المادة ٤١ لاتفى بالغرض أو ثبت أنها لم تف به ، جاز له أن يتخذ بطريق القوات الجوية والبحرية والبرية من الاعمال ما يلزم لحفظ السلم والأمن الدولى أو لاعادته الى نصابه ويجوز أن تتناول هذه الاعمال المظاهرات والحصر والعمليات الاخرى بطريق القوات الجوية أو البحرية أو البرية التابعة لأعضاء « الأمم المتحدة » .

وتنظم المادة ٤٣ من الميثاق [١] الأوضاع الخاصة بالوحدات العسكرية التى يمكن لمجلس الأمن

---

(١) **فقد نصت المادة ٤٣ من الميثاق على أن :**

« ١ - **يتعهد جميع أعضاء « الأمم المتحدة »** فى سبيل المساهمة فى حفظ السلم والأمن الدولى ، أن **يضعوا تحت تصرف** مجلس الأمن بناء على طلبه وطبقا لاتفاق أو اتفاقات خاصة

=

الإستعانة بها ، وتحدد أوضاع الاتفاقات التى تعقد فى هذا الشأن مع الدول أعضاء الأمم المتحدة . وتلقى المادة ٤٥ من الميثاق علي الأعضاء واجب الإحتفاظ بقوات جوية يمكن إستخدامها على نحو فورى من جانب الأمم المتحدة إذا ما قرر مجلس الأمن القيام بإتخاذ أعمال قمع دولية مشتركة حيث نص على أنه « رغبة فى تمكين الامم المتحدة من اتخاذ التدابير الحربية العاجلة يكون لدى الأعضاء وحدات جوية أهلية يمكن استخدامها فورا لأعمال القمع الدولية المشتركة . ويحدد مجلس الأمن قوة هذه الوحدات ومدى استعدادها والخطط لأعمالها المشتركة ، وذلك بمساعدة لجنة أركان الحرب وفى الحدود الواردة فى الاتفاق أو الاتفاقات الخاصة المشار اليها فى المادة الثالثة والأربعين » .

كما أشارت المادة ٤٦ من الميثاق إلى وجوب إستعانه مجلس الأمن بلجنة أركان الحرب لوضع الخطط اللازمة لإستخدام القوة المسلحة فى إطار أى عمل عسكري يتخذ بإسم الأمم المتحدة . وقد إنطوت المادة ٤٧ من الميثاق على القواعد الخاصة بتشكيل لجنة أركان الحرب وعن المهام أو المستويات التى تناط بها حيث نصت على أن « تشكل لجنة من أركان الحرب تكون مهمتها أن تسدى المشورة والمعونة الى مجلس الأمن وتعاونه فى جميع المسائل المتصلة بما يلزمه من حاجات حربية لحفظ السلم والأمن الدولى ولإستخدام القوات الموضوعة تحت تصرفه وقيادتها ولتنظيم التسليح ونزع السلاح بالقدر المستطاع .

٢ - تشكل لجنة أركان الحرب من رؤساء أركان حرب الأعضاء الدائمين فى مجلس الأمن أو من يقوم مقامهم ، وعلى اللجنة أن تدعو أى عضو فى « الأمم المتحدة » من الاعضاء غير المثلين فيها بصفة دائمة للإشتراك فى عملها اذ اقتضى حسن قيام اللجنة بمسئولياتها أن يساهم هذا العضو فى عملها .

=

مايلزم من القوات المسلحة والمساعدات والتسهيلات الضرورية لحفظ السلم والأمن الدولى ومن ذلك حق المرر .

٢ - يجب أن يحدد ذلك الاتفاق أو تلك الاتفاقات عدد هذه القوات وأنواعها ومدي استعدادها وأماكنها عموما ونوع التسهيلات المساعدات التى تقدم .

٣ - تجرى المفاوضة فى الاتفاق او الاتفاقات المذكورة بأسرع ما يمكن بناء على طلب مجلس الأمن ، وتبرم بين مجلس الامن وبين أعضاء « الأمم المتحدة » ، وتصدق عليها الدول الموقعة وفق مقتضيات أوضاعها الدستورية .

كما نصت المادة الرابعة والأربعون من الميثاق على أنه « إذا قرر مجلس الأمن إستخدام القوة ، فإنه قبل أن يطلب من عضو غير ممثل فيه تقديم القوات المسلحة وفاء بالإلتزمات المنصوص عليها فى المادة الثالثة والأربعين ، ينبغى له أن يدعو هذا العضو إلى أن يشترك إذا شاء فى القرارات التى يصدرها فيما يختص بإستخدام وحدات من قوات هذا العضو المسلحة » .

٣ - لجنة أركان الحرب مسئولة تحت اشراف مجلس الأمن عن التوجيه الإستراتيجى لأية قوات مسلحة موضوعة تحت تصرف المجلس . أما المسائل المرتبطة بقيادة هذه القوات فستبحث فيها بعد .

٤ - للجنة أركان الحرب أن تنشىء لجانا فرعية اقليمية اذا خولها ذلك مجلس الأمن وبعد التشاور مع الوكالات الاقليمية صاحبة الشأن » .

٧٧٣ - وإذا كان مجلس الأمن لم يستطع حتى الآن الافادة بلجنة أركان الحرب المنصوص علها فى المادة ٤٧ الميثاق [١]، لأنه من الناحية الفعلية لم يتمكن من الإضطلاع بالمهام الملقاة عاتقه بموجب المادة ٤٢ من الميثاق أى القيام بعمليات عسكرية من أجل إعادة الأمور إلى نصابها وإجبار المعتدى على التخلى عن عدوانه، وفقا للنظام الذي رسمه الميثاق فى الفصل السابع من الميثاق على النحو السابق الإشارة إليه حتى فى تلك الأحوال التى تمت فيها عمليات عسكرية تحت أعلام الأمم المتحدة، كما حدث فى كوريا فى عام ١٩٥٠ وفى الكونغو فى عام ١٩٦٠، لأن الولايات المتحدة فى الحالة الأولى ، ودول أخرى فى الحالة الثانية ، قامت ، وعلى نحو إختيارى، بوضع بعض قواتها تحت إمرة الأمم المتحدة ، لتعمل بناء على الأوامر التى يصدرها مجلس الأمن أما خلال أزمة الغزو العراقى للكويت فى عام ١٩٩٠ فقد إكتفي مجلس الأمن ، رغم القرارات العديدة، التى أصدرها بناء على الفصل السابع من الميثاق، بالترخيص لحكومة الكويت والدول المتعاونة معها بأن تستخدم جميع الوسائل اللازمة لتنفيذ قرارات مجلس الأمن التى أدانت العدوان العراقى ضد الكويت وقيام القوات العراقية بإحتلال كامل إقليم دولة الكويت، وذلك لإعادة السلم والأمن الدوليين إلى نصابهما فى المنطقة[٢] .

---

(١) والتى تم تشكيلها منذ عام ١٩٤٦ .

(٢) وكان مجلس الأمن قد بادر فور قوع العدوان العراقي ضد الكويت فى ٢ أغسطس ١٩٩٠ إلى إصدار قراره رقم ٦٦٠ الذى أدان فيه العداون وطلب - ضمن أمور أخرى - إلى العراق أن يسحب فوراً ودون قيد أو شرط جميع قواته إلى المواقع التى كانت توجد فيها فى أول أغسطس ١٩٩٠ . نتيجة لعدم إمتثال العراق لهذا القرار أصدر مجلس الأمن قرارة قم ٦٦١ فى ٦ أغسطس ١٩٩٠ الذى أكد فيه على ضرورة إنهاء غزو العراق للكويت وإحتلال إقليمها ، وعلى إعادة سيادة الكويت وإستقلاله وسلامته الاقليمية ، كما أكد فيه على الحق الطبيعى فى الدفاع عن النفس فرديا أو جماعيا وفقا للمادة ٥١ من الميثاق . ثم قرر توقيع مجموعة من العقوبات الاقتصادية على العراق . وعندما أعلن العراق ضم اقليم الكويت اليه أصدر مجلس الأمن القرار رقم ٦٦٢ الذى ادان القرار ودعا الدول إلى عدم الاعتراف بهذا الاجراء غير المشرع . وقد أصدر مجلس الأمن بعد ذلك القرارات ٦٦٣ ، ٦٦٤ ، ٦٦٥ ، ٦٦٦ ، ٦٦٧ ، ٦٦٨ ، ٦٦٩ ، ٦٧١ ، ٦٧٢ ، ٦٧٣ ، ٦٧٥ ، ٦٧٦ ، ٦٧٧ ، والتي تابع بها مواجهته للموقف ، حيث أدان إحتجاز الرهائن المدنين لعديد من الدول الثالثة كما فرض حصاراً بحريا علي العراق ، كما واجه الموقف العراقى بشأن دور البعثات الدبلوماسية والقنصلية ومطالبته باغلاق مقار هذه البعثات فى الكويت وإلا عومل رعاياها معاملة الأفراد العاديين ، حيث أدان مجلس الأمن هذا الموقف وطالب العراق بإحترام إتفاقيه فيينا =

ويرجع جانب من الفقه عدم قيام مجلس الأمن بإتخاذ إجراءات عسكرية بواسطة قوات جوية وبحرية وبرية ، توضع تحت تصرف مجلس الأمن مباشرة ، إلى ثلاثة إعتبارات ، أولها هو الدور الذى لعبته الجمعية العامة فى مجال المحافظة على السلم والأمن الدوليين ، على أساس قرار الاتحاد من أجل السلم فى ظل أجواء الحرب الباردة ، والصراع الذي كان قائما على أشده بن كتلتين متنافستين الغربية بزعامة الولايات المتحدة الأمريكية ، والاشتراكية بزعامة الاتحاد السوفيتى السابق . والإعتبار الثانى هو الدور الذى قامت به الترتيبات الاقليمية والأحلاف العسكرية وخاصة حلف شمال الأطلنطى ، وحلف وارسو السابق . وأخيرا تفضيل مجلس الأمن اللجوء إلى أسلوب قوات حفظ السلام ومهام الطوارىء، كما حدث فى حالة قوات الطوارىء الدولية التى وضعت على الحدود بين مصر وإسرائيل فى أعقاب إنسحاب اسرائيل من شبه جزيرة سيناء فى مطلع عام ١٩٥٧ بعد إندحار العدوان الثلاثى فى مصر . والعديد من قوات حفظ السلام فى أماكن متعددة من العالم ومنها القوات التى مازالت موجودة حتى الآن فى البوسنة والهرسك . وفى أماكن متفرقة من العالم (١).

للعلاقات الدبلوماسية والقنصلية وأحكام القانون الدولى ، وأن يؤمن سلامة أعضاء البعثات الدبلوماسية والقنصلية ومساكنهم ، وبوجوب عدم إتخاذ أى إجراء من شأنه منع هذه البعثات من ممارسة وظائفها بما فى ذلك الاتصال بمواطنى دولهم وحماية أشخاصهم ومصالحهم . كما أدان المحاولات العراقية للمساس بالتركيبة السكانية للكويت .وإزاء فشل هذه القرارات بما إنطوت عليه من تدابير غير عسكرية ، وإزاء إصرار العراق على عدم الامتثال لقرارات مجلس الأمن ، فقد بادر مجلس الأمن فى جلسته بتاريخ ٢٨ نوفمبر ١٩٩٠ إلى إصدار القرار رقم ٦٧٨ الذى جاء به :

« ١ - يطالب بأن يتمثل العراق إمتثالا تاما للقرار ٦٦٠ (١٩٩٠) وجميع القرارات اللاحقة ذات الصلة ويقرر ، فى الوقت الذى يتمسك فيه بقراراته ، أن تمنح العراق فرصة أخيرة كلفته تنم عن حسن النية للقيام بذلك .

٢ - يأذن للدول المتعاونة مع حكومة الكويت ، ما لم ينفذ العراق في ١٥ يناير ١٩٩١ أو قبله ، القرارات السالفة الذكر تنفيذا كاملا ، كما هو منصوص عليه فى الفقرة «١» أعلاه بأن تستخدم جميع الوسائل اللازمة لدعم وتنفيذ قرار مجلس الأمن ٦٦٠ (١٩٩٠) وجميع القرارات اللاحقة ذات الصلة ، إعادة السلم الأمن الدوليين إلى نصابهما فى المنطقة .

٣ - يطلب إلى جميع الدول أن تقدم الدعم المناسب للإجراءات التى تتخذ عملا بالفقرة ٢ من هذا القرار ...»

وقد قامت القوات المتحالفة مع الكويت إستنادا إلى هذا القرار ببدء هجومها ضد العراق فى السابع عشر من يناير ١٩٩١ حتى تمكنت من تحرير اقليم الكويت فى ٢٦ فبراير ١٩٩١ .

ومن الواضح أن هذ العمل العسكرى الذى عرف إعلاميا « بعاصفة الصحراء » قد تم على أساس حق الدفاع الشرعى الجماعى وفقا للمادة ٥١ من الميثاق ولم يقم به مجلس الأمن فى إطار السلطات المخولة له بموجب المادة ٤٢ ومابعدها من الميثاق . مكتفيا (مجلس الأمن) بالترخيص للدول المتحالفة مع الكويت بإتخاذ أية إجراءات تراها بما فى ذلك إستخدام القوة المسلحة لضمان إمتثال العراق لقرارات مجلس الأمن القاضية بضرورة إنسحابها من اقليم دولة الكويت .

(١) أنظر فى هذا المعنى Bowett المرجع السابق الاشارة اليه ص ٤١ .

٧٧٤ - وقد حرص الدكتور بطرس بطرس غالى الأمين العام السابق للأمم المتحدة فى خطته للسلام ، التى أعدها بناء على تكليف من أول قمة لمجلس الأمن على التأكيد على ضرورة تفعيل الدور الذي يقوم به مجلس على أساس المادة ٤٢ من ميثاق الأمم المتحدة ، لأن هذا الدور وهذا الإجراء الذى يمكن أن يقوم به مجلس الأمن ، هو إجراء جوهرى لمصداقيه الأمم المتحدة ، بوصفها ضامنة للأمن الدولى . ومن ثم فقد شدد على أهمية إبرام الاتفاقات المنصوص عليها فى المادة ٤٣ ، والتى تؤدى إلى وضع قوات عسكرية تحت تصرف مجلس الأمن ، لأن الوجود الفعلى لمثل هذه القوات سيحقق فى ذاته نوعا من الردع لأى معتد محتمل (١).

---

(١) فقد جاء فى خطة للسلام (الفقرتين ٤٣،٤٢ ص٢٤-٢٦ من النسخة العربية)

« إن جوهر مفهوم الأمن الجماعى كما جاء فى الميثاق مؤداه أنه إذا فشلت الوسائل السلمية ، ينبغى أن تستخدم التدابير المنصوص عليها فى الفصل السابع بناءً على قرار من مجلس الأمن ، لصون السلم والأمن الدوليين أو إعادتهما إلى نصابهما فى مواجهة أى « تهديد للسلم ، أو إخلال به أو أى عمل من أعمال العدوان » . وحتى الآن لم يستخدم مجلس الأمن أشد هذه التدابير قمعاً - الا وهى الإجراءات التى تتخذ بواسطة القوة العسكرية عل النحو المشار إليه فى المادة ٤٢ . ففى الحالة بين العراق الكويت اختار المجلس أن يأذن للدول الأعضاء باتخاذ تدابير باسمه . بيد أن الميثاق يوفر نهجاً مفصلاً يستحق حالياً أن يحظى باهتمام جميع الدول الأعضاء .

فطبقاً للمادة ٤٢من الميثاق ، يتمتع مجلس الأمن بسلطة اتخاذ إجراء عسكرى لصون السلم والأمن الدوليين أو إعادتهما إلى نصابهما . وفى حين أن ذلك الإجراء لا ينبغى أن يتخذ إلا عندما تفشل جميع الوسائل السلمية ، فإن توفر الخيار المتمثل فى ذلك الإجراء أمر جوهرى لمصداقية الأمم المتحدة بوصفها ضامنة للأمن الدولى . وسيستلزم هذا أن يتم ، عن طريق المفاوضات ، إيجاد الاتفاقات الخاصة المشار إليها فى المادة ٤٣ من الميثاق ، التى تتعهد الدول الأعضاء بموجبها بأن تضع تحت تصرف مجلس الأمن ما يلزم من القوات المسلحة والمساعدات والتسهيلات من أجل الأغراض المنصوص عليها فى المادة ٤٢ ، لا على أساس مخصص فحسب بل على أساس دائم . وفى ظل الظروف السياسية التى توجد حاليا لأول مرة منذ أن اعتمد الميثاق ، ينبغى أن تتلاشى العقبات التى طالما عرقلت إبرام تلك الاتفاقات الخاصة . ووجود قوات مسلحة متاحة وجاهزة عند الطلب يمكن أن يكون مفيدا فى حد ذاته بوصفه وسيلة لردع الأفعال المخلة بالسلم لأن أى معتد محتمل سيعرف أنه توجد تحت تصرف المجلس وسيلة للرد . والقوات المنصوص عليها فى المادة ٤٣ ربما لم يقدر لها أبداً أن تصل إلى حجم أو إلى قدر من التجهيز يكفى للتصدى لتهديد يأتى من جيش كبير مجهز بأسلحة متطورة . بيد أنها ستكون مفيدة فى مجابهة أى تهديد صادر عن أى قوة عسكرية من مرتبة أقل . وإنى لأوصى بأن يبدأ مجلس الأمن مفاوضات وفقا للمادة ٤٣ ، بدعم من لجنة الأركان العسكرية ، التى يمكن تعزيزها بآخرين إذا اقتضى الأمر وفقاً للفقرة ٢ من المادة ٤٧ من الميثاق . كما أنى أرى أن دور لجنة الأركان ينبغى أن ينظر إليها فى سياق الفصل السابع ، لافى سياق تخطيط عمليات حفظ السلام أو تنفيذها ».

٧٧٥- من ناحية أخرى فقد إقترح الأمين العام السابق للأمم المتحدة إنشاء وحدات إنفاذ السلم ، وهى قوات يمكن أن توضع فى مركز وسط بين قوات حفظ السلام ، التى تعرفها تجربة الأمم المتحدة حتى الآن ، والقوات المنصوص عليها فى المادة ٤٣ من الميثاق ، والتى يمكن أن يستخدمها مجلس لمواجهة عدوان سافر . وقد أوضح الدكتور بطرس غالى إقتراحة فى العبارات الآتية : (خطة للسلام فقرة ٤٤ ص ٢٦)« إن مهمة القوات المنصوص عليها في المادة ٤٣ ستكون هى الرد على العدوان السافر . سواء أكان وشيكاً أم فعلياً . ولا يرجح أن تتوافر تلك القوات إلا بعد فترة من الوقت على أن هناك حالات كثيرة يتفق فيها على وقف إطلاق النار ولكن لا يتم الالتزام بذلك . ويطلب إلى الأمم المتحدة فى بعض الأحيان أن ترسل قوات لإعادة وقف إطلاق النار والحفاظ عليه . هذا العمل يمكن أن يتجاوز أحياناً مهمة حفظ السلام وتوقعات المساهمين بقوات حفظ السلام . وأننى أوصى بأن ينظر المجلس فى إستخدام وحدات لإنفاذ السلم فى ظروف تكون محددة بشكل واضح ، مع تحديد اختصاصات هذه القوات تحديداً مسبقاً . وتكون هذه الوحدات المقدمة من الدول الأعضاء متاحة عند الطلب وتتألف من جنود يكونون قد تطوعوا لأداء هذه الخدمة . وسيلزم أن تكون تلك الوحدات أثقل تسليحا من قوات حفظ السلام وأن تدرب تدريبا وافيا وتعد إعدادا كافيا فى إطار القوات الوطنية لبلدانها . ويكون نشر هذه القوات وعملها بإذن من مجلس الأمن ، وتكون ، كما فى حالة قوات حفظ السلام ، تحت إمرة الأمين العام . وإننى أرى أن هناك ما يبرر إنشاء وحدات إنفاذ السلم هذه بوصفها تدبيراً مؤقتا بموجب المادة ٤٠ من الميثاق . ولا ينبغى الخلط بين وحدات إنفاذ السلم تلك والقوات التى يمكن أن تشكل فى نهاية المطاف بموجب الماة ٤٣ للتصدى لأعمال العدوان ، أو الخلط بينها وبين الأفراد العسكريين الذين قد توافق الحكومات على وضعهم تحت الطلب لاحتمال المساهمة به فى عمليات حفظ السلام » .

٧٧٦ - ويلاحظ من ناحية أخرى أن الفصل السابع قد أكد مبدأ تضامن جميع الدول ، الأعضاء فى الأمم المتحدة ، فى مواجهة حالات العدوان حيث نصت المادة ٤٨ من الميثاق على أن « ١ - الأعمال اللازمة لتنفيذ قرارات مجلس الأمن لحفظ السلم والأمن الدولى يقوم بها جميع أعضاء « الأمم المتحدة » أو بعض هؤلاء الأعضاء وذلك حسبما يقرره المجلس .

٢ - يقوم أعضاء « الأمم المتحدة » بتنفيذ القرارات المتقدمة مباشرة بطريق العمل فى الوكالات الدولية المتخصصة التى يكونون أعضاء فيها » .

كما نصت المادة ٤٩ على أن يتضافر أعضاء « الأمم المتحدة » على تقديم المعونة المتبادلة لتنفيذ التدابير التى قررها مجلس الأمن » .

أما المادة ٥٠ من الميثاق فقد إستهدفت توقى أية آثار ضارة للتدابير الجماعية ، يمكن أن تلحق إحدى الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة ، من غير الدول القائمة بالعدوان ، والتى توجه الإجراءات الجماعية ضدها ، حيث نصت على أنه « اذا اتخذ مجلس الأمن ضد أية دولة تدابير منع أو قمع فان لكل دولة اخرى - سواء أكانت من أعضاء « الامم المتحدة » أم لم تكن - تواجه مشاكل اقتصادية خاصة تنشأ عن تنفيذ هذه التدابير . الحق فى أن تتذاكر مع مجلس الامن بصدد حل هذه المشاكل » .

الفصل الثالث

تقويم هيئة الأمم المتحدة

نظرة على المستقبل

تمهيــــد :

٧٧٧ - يكاد ينعقد الإجماع على أن الأمم المتحدة ، وإن بدت أسعد حظا من سابقتها ، عصبة الأمم ، لأنها قد نجحت فى الحيلولة دون نشوب حرب عالمية ثالثة ، فإنها لم تحقق نجاحا حقيقيا فى مجال المحافظة على السلم والأمن الدوليين ، وإنه لمن المؤسف حقا أن بعض المشاكل الدولية التى واكبت فى نشأتها نشأة الأمم المتحدة ذاتها ، مازالت قائمة ماثلة تقوم شاهدا على تعثر هيئة الأمم المتحدة ، واخفاقها فى الاضطلاع بمهامها فى المحافظة على السلم والأمن الدوليين ، وحسبنا أن نشير إلى القضية الفلسطينية وما ارتبط بها من الصراع العربى الإسرائيلى ، ومشكلة كشمير بين الهند وباكستان ، والصراع بين دولتي كوريا .

ولئن كان البعض يشير إلى أن الأمم المتحدة لم يكن لها فضل فى الحيلولة دون نشوب حرب عالمية ثالثة ، لأن الأسباب التى حالت دون نشوب حرب عالمية جديدة إنما ترجع فى المقام الأول إلى توازن الرعب النووى . وذيوع الاحساس بأن حربا كونية جديدة ستعنى نهاية مؤكدة للعالم . فإن من الانصاف الإعتراف بأن الأمم المتحدة وإن لم تنجز الكثير فى مجال المحافظة على السلم والأمن الدولى ، فإنها قد حققت إنجازات هائلة فى المجالات الإقتصادية والإجتماعية الثقافية والإنسانية بوجه عام . وأن هذه الانجازات لا يمكن لأحد أن يمارى فيها أو ينكرها .

٧٧٨ - واذا كان الحديث قد بدأ يكثر حول ما يقال له النظام الدولى الجديد الذى رآه البعض نتيجة طبيعة لإنتهاء فترة الحرب الباردة ، وإنفراد الولايات المتحدة الأمريكية بمكان الصدارة فى عالم اليوم كقطب وحيد ، بعد تفكك الاتحاد السوفيتى السابق ، فإن التساؤل يثور حول مستقبل الأمم المتحدة فى ظل التطورات المتلاحقة التى يشهدها عالم اليوم ، الذى أصبح يتسم ، إلى حد كبير ، بعدم الاستقرار نتيجة لعدم تبلور ملامح واضحة للنظام الدولى الجديد ، الذى لم يزل بعد فى مرحلة التكوين والتشكل ، ومن السابق لأوانه القطع بملامحه النهائية ، وإن بدا البعض منها فى الظهور على نحو أو على آخر . ومن هنا فإن الأمم المتحدة تقف الآن فى مفترق طرق ، وتنتظر بدورها أن تسفر التطورات الدولية الراهنة عما يمكن أن يدعم دورها بعد أن أصبحت ، هى فى ذاتها ، أحد ملامح النظام الدولى القديم منه والجديد على السواء ، نتيجة طبيعية ، وجزاءً وفاقا ، على النجاح الهائل التى حققته فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والانسانية بوجه عام ، والدور البارز الذى قامت به فى مجالات تقنين القانون الدولى وتدوين أحكامه .

تقسيم :

٧٧٩ - وإذا كانت إنجازات الأمم المتحدة فى جميع المجالات - عدا مجال حفظ السلم والأمن الدوليين ، تقف بارزة شامخة يصعب ان لم يستحل حصرها وتعدادها فقد رأينا أن نركز فى هذا الفصل على بعض المحاور التي تحكم وتضبط إيقاع عمل الأمم المتحدة فى الوقت الحالى ، ويمكن أن يكون لها أبلغ الأثر في المستقبل على الأمم المتحدة كهيئة دولية تجسد البنيان التنظيمى الرئيسى للمجتمع الدولى المعاصر .

وحيث أن أهم نقاط التماس بين الأمم المتحدة والدول الأعضاء فيها هى مبدأ السيادة ، والمدى الذى يمكن أن يصل إليه نشاط الأمم المتحدة بحيث لايكون مساسا بسيادة الدول الوطنية ، والمدى الذى تصل فيه الدولة الوطنية فى التمسك بسيادتها الوطنية بحيث لاتكون السيادة قيداً يحول دون فاعلية نشاط الأمم المتحدة ، وبحيث يكون نشاط الأمم المتحدة إيقاع يتردد بين المصلحة المشتركة للمجتمع الدولى . وبين سيادة الدولة الوطنية ، أو سيادات الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة .

ومن ناحية أخرى فإن مجلس الأمن قد أصبح ، ومنذ نهاية الحرب الباردة وخاصة منذ حرب الخليج الثانية ، يقوم بدور واضح الفعالية فى مجال المحافظة على السلم والأمن الدوليين ، بسبب إختفاء شبح الفيتو ، وذلك على الرغم من أيه انتقادات توجه إلى القرارات التى تقوم باتخاذها ، وإزدواجية المعايير التى يعتمدها ومن هنا فإن التوقف أمام مستقبل مجلس الأمن والدور الذى يمكن أن يؤديه فى المستقبل هو عنصر هام فى أى بحث عن مستقبل الأمم المتحدة بصفة عامة . ومن ثم

فإننا نقسم هذا الفصل إلى مبحثين نعرض فى أولهما لمبدأ السيادة الوطنية والنظام الدولى الجديد ، ونتناول فى الثانى مستقبل مجلس الأمن .

المبحث الأول

السيادة الوطنية والنظام الدولى الجديد

فى إطار الأمم المتحدة

٧٨٠ - تشهد الساحة الدولية فى الآونة الراهنة العديده من الوقائع والأحداث الى تثير التساؤل عن علاقة المجتمع الدولى المنظم فى إطار هيئة الأمم المتحدة ، التى تعتبر تجسيدا للبنيان التنظيمى لهذا المجتمع ، بالدولة الوطنية Nation - State ، ومبدأ السيادة الوطنية ، الذى كان عماداً أساسيا للقانون الدولى ، وركنا ركينا من أركانه . وما حدث ويحدث فى الصومال وتاهيتى والكونغو والبوسنه والهرسك وغيرهما يطرح أسئلة عديدة ، يبقى الكثير منها معلقا فى الهواء بغير إجابة ، حول الحدود التى يتوقف عندها دور الهيئة الدولية ، وعن المدى الذى تحول فيه السيادة الوطنية دون تغول دولى على شئون داخلية محضة .

٧٨١ - ومبدأ السيادة الوطنية مبدأ قديم قدم فكرة الدولة ذاتها ، وقد ظهر هذا المبدأ لتأكيد وجود الدول الأوربية الحديثة وذاتيتها ، فى مواجهة الولاء المزدوج للبابا والأمبراطور . ولقى هذا المبدأ رواجا كبيرا وتسليما تاما ، وأسهم الفكر الألمانى إسهاما كبيرا فى تعظيم مبدأ السيادة الوطنية حتى صاغ أحد المفكرين الألمان - يلنيك - فى القرن التاسع عشر نظرية إختصاص الإختصاص ، وهو ما يعنى السلطة الأصلية غير المقيدة وغير المشروطة للدولة فى أن تحدد المسائل التى تدخل دائرة إختصاصها وعلى الرغم من الانتقادات التى تعرض لها مبدأ السيادة فإنه مازال من المبادىء المسلم بها فى القانون الدولى المعاصر ، بل ومن المبادىء الرئيسية التى يقوم عليها النظام الدولى الراهن ، وهو الأمر الذى حدا بوا ضعى ميثاق الأمم المتحدة إلى النص على مبدأ السيادة فى صدر المادة الثانية من الميثاق التى حددت المبادىء التى تلتزم بها الهيئة وأعضاؤها فى سعيهم من أجل تحقيق مقاصد الأمم المتحدة حيث جاء بالفقرة الأولى من تلك المادة « تقوم الهيئة على مبدأ المساواة فى السيادة بين جميع أعضائها » .

٧٨٢- ولاشك أن تطور القانون الدولى ، منذ صياغة ميثاق الأمم المتحدة فى عام ١٩٤٥ ، قد إتجه إلى التدخل فى كثير من المجالات التى كانت تدخل من قبل فى الإختصاص المطلق للدولة . لقد إقتصر دور القانون الدولى التقليدى لفترات طويلة على مجرد توزيع الإختصاص بين الدول ، وفى حالة قيام تنازع بينها كانت المسألة تحل على نحو بالغ البساطة ، وذلك باللجوء إلى مبدأ الاختصاص

المطلق لكل دولة فوق إقليمها ، وإلى مبدأ السيادة . أما اليوم فإن المسألة لم تعد على هذا النحو المبالغ فى بساطته ، فقد أصبحت هناك مجالات تتدخل فيها الهيئات الدولية ، أو تكون محلا لتطبيق قواعد القانون الدولى العام داخل الدول ، أو تتداخل تلك الإختصاصات الدولية والوطنية ، ذلك أن مصالح الدول قد تشابكت تشابكا معقداً ، وتداخلت مع مصلحة المجتمع الدولى ، بحيث بات من الصعوبة بمكان أن نجد مسألة واحدة فى صميم السلطان الداخلى لاتمس العلاقات السياسة الدولية(١).

٧٨٣ - وهكذا تصاعد إتجاه يقول بأن مبدأ سيادة الدولة يجب أن يفهم فى حدود القانون الدولى القائم ، وهو ذات - المعنى الذى سبق أن أشارت إليه المحكمة الدائمة للعدل الدولى فى أحد أحكامها عندما قررت أن على الدولة ألا تتجاوز الحدود التى رسمها القانون لصلاحيتها وأن تصرفاتها ضمن تلك الحدود تدخل فى سيادتها وهو ما يعنى أن السيادة فكرة قانونية محدودة ونابعة من القانون الدولى ، وخاضعة له ، وهو ما شجع على القول بأن مبدأ السيادة قد زال عنه طابعه العتيق المطلق ، وأن الدولة فى المجتمع الدولى المعاصر قد أصبحت دولة قانون تلتزم بأحكام دولية حددها القانون الدولى وقواعده العامة .

٧٨٤ - وقد تجاوز البعض هذا الحد إلى القول بأن فكرة السيادة فى طريقها إلى الزوال ، تحت تأثير المتغيرات الجديدة ، لتحل محلها فكرة المصلحة العالمية ، والدعوة إلى وجوب إخضاع مصلحة الدولة الخاصة للمصلحة العامة للمجتمع الدولى . وهو ماحدا بالبعض الى القول بأن دولة التنظيم الدولى المعاصر بالمفهوم الجديد للسيادة قد باتت عضوا في المجتمع الدولى تتحرك ضمن حدود القانون وتلتزم بأوامره ، تتعرض مثلما يتعرض الأفراد للزجر و التنبيه والعقوبات الأخرى عند الإخلال بالالتزامات الدولية .

٧٨٥ - وقد أدى تفكك الاتحاد السوفيتى السابق وإنتهاء الحرب الباردة ، وإختفاء شبح إستخدام حق الفيتو فى مجلس الأمن إلى دور جديد لهيئة الأمم المتحدة فى إطار ما يقال له النظام الدولى الجديد ، الذى لم تتشكل ملامحة تشكيلا نهائيا بعد . أدت هذه الأوضاع إلى تصاعد الدور الذى تلعبه هيئة الأمم المتحدة فى الحياة الدولية بوجه عام وفى مناطق الصراعات بوجه خاص ، إلى التساؤل عن النقاط التى يجب أن يتوقف فيها نشاط هيئة الأمم المتحدة عند تداخله مع مبدأ السيادة الوطنية ، وبدأ أن هناك إتجاها متصاعدا لإعلاء دور الأمم المتحدة على حساب مبدأ السيادة الوطنية

---

(١) أنظر ماتقدم بشأن الفقرة السابعة من المادة الثانية من ميثاق الأمم المتحدة ومبدأ المجال المحفوظ فقرة ١٧٧ ومابعدها ص ١٠٧ وما بعدها .

والإختصاص الداخلى لكل دولة وهذا الاتجاه ينطوى على قدر كبير من الخطورة ، ومن المتعين الإنتباه إليه فى محاولة لوضعه فى إطاره الصحيح ، فلئن جاز القول بأن تطوراً هاماً قد طرأ على مبدأ سيادة الدولة ، بحيث لم يعد ذلك المبدأ يعنى حرية الدولة المطلقة بغير قيود أو حدود ، وإنما يعنى حرية فى إطار القيود التى يفرضها القانون ، فإن من غير المقبول أو المستطاع قبول التضحية بمبدأ سيادة الدولة فى ظل أى نظام دولى حقيقى .

٧٨٦ - إن النظام الدولى القديم أو الجديد على السواء ينطلق من بداية التسليم بمبدأ السيادة الوطنية - فى حدود القانون - ومن هنا فإن هذا المبدأ ومايترتب على من نتائج وآثار ينبغى أن يكون محلا للإعتبار والاحترام ، وألا تصير التضحية به بحجة المصالح العليا للمجتمع الدولى ، ذلك أن هناك مجالات عديدة تلتقى فيها مصالح المجتمع الدولى مع الاحترام الكامل للسيادة الوطنية ،و هناك هامش أو هوامش عديدة يمكن فيها التوفيق بين إعتبارات كل منهما فى إطار القانون وطبقا لأحكام الميثاق . والقول بغير ذلك يؤدى إلى فتح الباب على مصراعيه أمام سلسلة من التداعيات التى تؤدى إلى جعل هيئة الأمم المتحدة سوطا فى أيدى الأقوياء يلهب ظهور بل وصدور الضعفاء . وهو أمر يجب أن يتكالف الجميع للعمل على عدم وقوعه . والعمل من أجل أن تكون هيئة الأمم المتحدة أداة للعمل على إحترام القانون والشرعية الدولية ، بمعايير موضوعية ، لاتعرف الهوي ، أو الازدواجية، ولاشك أن مبدأ السيادة الوطنية هو مبدأ راسخ من مبادىء القانون الدولى النافذة الذى يتعين على الأمم المتحدة أن تولية ماينبغى له من إعتبار فى ظل ميثاقها ، وفى ظل أى نظام دولى جديد .

المبحث الثانى

مجلس الأمن

نظرة على المستقبل

٧٨٧ - عبر واضعو ميثاق الأمم المتحدة عن نظرتهم إلى مجلس الأمن وأهمية الدور الذى يمكن أن يقوم به فى مجال المحافظة على السلم والأمن الدوليين **فى** المادة الرابعة والعشرين من الميثاق والتى نصت فى فقرتيها الأولى والثانية على أنه « ١ - **رغبة فى أن يكون العمل الذى تقوم به** «الأمم المتحدة» سريعاً فعالاً، يعهد أعضاء تلك الهيئة إلى **مجلس الأمن بالتبعات الرئيسية فى أمر حفظ** السلم والأمن الدولى ويوافقون على أن هذا المجلس **يعمل نائباً عنهم فى قيامه بواجباته التى تفرضها** عليه هذه التبعات.

٢ - يعمل مجلس الأمن فى أداء هذه الواجبات وفقاً لمقاصد «الأمم المتحدة» ومبادئها والسلطات الخاصة المخولة لمجلس الأمن لتمكينه من القيام بهذه الواجبات مبينة فى الفصول ٦ و ٧ و ٨ و ١٢».

٧٨٨ - ولا ريب أن هذه النظرة إلى مجلس الأمن بإعتباره الجهاز التنفيذى لهيئة الأمم المتحدة، والذى أنيط به أخطر الإختصاصات، إختصاص المحافظة على السلم والأمن الدولى، والتصدى للعدوان والعمل على قمعه. ومنح فى سبيل ذلك أخطر السلطات التى تتيح له أن يعمل عملاً مباشراً باستخدام القوة المسلحة باسم المجتمع الدولى الذى تمثل الأمم المتحدة بنيانه التنظيمى. هذه النظرة هى التى فرضت تكوين مجلس الأمن من عدد محدود من الدول الأعضاء بدأ بإحدى عشرة دولة ثم ارتفع العدد إلى خمس عشرة دولة، وفى الحالين ركزت السلطات الحقيقية فى أيدى ذلك العدد المحدود من الدول التى منحت عضوية دائمة بالمجلس والتى تمتعت أيضاً بحق الإعتراض على أى قرار يصدر عن المجلس فى مسألة موضوعية بحيث شكلت الدول الخمس الدائمة العضوية فى المجلس منذ البداية ومن الناحية النظرية على الأقل ـ حكومة واقعية للعالم ـ، ومن هنا كان حرص الميثاق على أن يكفل لمجلس الأمن أقصى قدر من الإحترام لما يصدر عنه قرارات حيث نصت المادة الخامسة والعشرون على أن «يتعهد أعضاء الأمم المتحدة بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها وفق هذا الميثاق» . كما كفلت المادة الثامنة والعشرون قدراً كبيراً من حرية الحركة للمجلس تتناسب وتتلاءم مع عظم المهام الملقاة على عاتقه بنصها على «١ - ينظم مجلس الأمن على وجه يستطيع معه العمل باستمرار، ولهذا الغرض يمثل كل عضو من أعضائه تمثيلاً دائماً فى مقر الهيئة». كما عهدت المادة السادسة والعشرون إلى مجلس الأمن بمهام بالغة الأهمية والخطورة فى مجال تنظيم التسليح حيث نصت على أنه « رغبة فى إقامة السلم والأمن الدولى وتوطيدهما بأقل تحويل لموارد العالم الإنسانية والإقتصادية إلى ناحية التسليح، يكون مجلس الأمن مسئولاً بمساعدة لجنة أركان الحرب المشار إليها فى المادة ٤٧ عن وضع خطط تعرض على أعضاء «الأمم المتحدة» لوضع منهاج لتنظيم التسليح » .

٧٨٩ - وبغير دخول فى كثير من التفصيلات فلا شك أن سنوات الحرب الباردة التى هيمنت على المساحة الزمنية الغالبة من عمر الأمم المتحدة حتى الآن قد إنعكست سلباً على فاعلية دور مجلس الأمن فى مواجهة الكثير من المشاكل الدولية الساخنة ، وحسبنا أن نشير إلى أن عجز مجلس الأمن عن إصدار قرارات يواجه بها بعض المشاكل الحادة التى واجهت الأمم المتحدة كانت وراء مبادرة الجمعية العامة للأمم المتحدة فى عام ١٩٥٠ إلى إصدار ما يعرف بقرار الإتحاد من أجل السلم ، بناء على إقتراح أتشيسون وزير الخارجية الأمريكى، وهو القرار الذى سمح بنقل سلطات مجلس الأمن إلى الجمعية العامة فى تلك الأحوال التى يعجز فيها مجلس الأمن عن إتخاذ قرار بصدد مسألة من

المسائل التى تهدد السلم والأمن الدوليين وهذا القرار والدور الذى قامت به الجمعية العامة وإن كان قد نجح فى إحتواء بعض المشاكل والأزمات الحادة مثل أزمة العدوان الثلاثى ضد مصر فى عام ١٩٥٦ فإنه لم يفلح فى أزمات أخرى كثيرة ولعل حرب يونيو ١٩٦٧ وبقاء بعض آثارها حتى الآن تنبئ عن الأسلوب الذى آثر فيه مجلس الأمن أن يعالج بعض المواقف معالجة تحسبت لتحقيق الحد الأدنى من الاتفاق بين الأعضاء الدائمين، حتى ولو كان ذلك على حساب الدور الذى ينبغى له أن يضطلع به .

٧٩٠ – ولئن كان من المتفق عليه بوجه عام أن مجلس الأمن قد أصابه العجز والشلل إبان الحرب الباردة بحيث بدد الآمال التى عقدت عليه على مدى العقود الأربعة المنصرمة على الأقل فإن بداية عقد التسعينات ، وقد شهدت إنقضاء الحرب الباردة ، عرفت نوعاً من الإتجاه الجديد الذى يحاول به مجلس الأمن أن يظهر بوصفه الجهاز التنفيذى القوى للأمم المتحدة، وقد تجلى هذا الاتجاه الجديد فى القرارات التى أصدرها بصدد أزمة وحرب الخليج فى عام ١٩٩٠ – ١٩٩١ والتى نجمت عن الغزو العراقى لدولة الكويت. والتى أثار البعض منها وخاصة القرار ٦٨٧ الكثير من الجدل والتساؤل حول مدى إلتزام المجلس بحدود سلطاته المقررة طبقاً للميثاق. ثم ما لبث المجلس أن قفز خطوات فى ذات السبيل عن ما فوجئ العالم بالقرارين ٧٣١ و ٧٤٨ بشأن الأزمة الليبية الغربية، حيث خلط المجلس الأوراق السياسية بالأوراق القانونية، وتصدى بمعالجة سياسية خالصة لمسائل قانونية بحته وهو الأمر الذى خرج به مجلس الأمن على السوابق التى أرساها بصدد حالات أخرى كثيرة .

٧٩١ – وإذا كانت هذه القرارات قد تعرضت للإنتقاد الحاد فى مناسبات عديدة وفى أنحاء متفرقة، فقد كان من المفهوم بصفة عامة أن هذه القرارات ما كان لها أن تصدر لولا أن الحرب الباردة قد طويت صفحتها وأن شبح الفيتو فى مجلس الأمن قد توارى وراء أوضاع وحسابات جديدة جعلت الإتحاد السوفيتى السابق – ووريثته روسيا الإتحادية – يقفان فى صف واحد مع الدول الغربية ، وجعل الصين تتريث كثيراً قبل التفكير فى الإقدام على إستخدامه، وهى تتعامل مع معطيات جديدة رتبتها الأوضاع المفاجئة فى أوربا الشرقية والتى توجت بإختفاء الإتحاد السوفيتى من الخريطة السياسية لعالم اليوم .

٧٩٢ – وإذا كان الإحساس العام فى أوساط دول العالم الثالث بصفة خاصة قد تراوح بين أمل فى دعم دور الأمم المتحدة بصفة عامة، ومجلس الأمن بوجه خاص، وبين مخاوف متزايدة من أن ينقلب مجلس الأمن إلى أداة فى أيدى الدول الكبرى وخاصة الولايات المتحدة الأمريكية وكانت مواقف وتعقيبات دول العالم الثالث ورجال القانون فيها على أول قمة عقدها مجلس الأمن فى نهاية شهر يناير ١٩٩٢ على مستوى رؤساء دول وحكومات أعضاء المجلس مناسبة تبدت فيها تلك المخاوف

والآمال . ذلك لأنه إن كان أول ما يلاحظ على هذه القمة والبيان الختامى الصادر عنها أنها إعلان رسمى بأن صفحة الحرب الباردة قد طويت، ولو إلى حين. فإجتماع رؤساء دول وحكومات الأعضاء الخمسة الدائمين فى مجلس الأمن وهم قاب قوسين أو أدنى من أن يكونوا على قلب رجل واحد أمر أدهش العالم الذى إعتاد ، على مدى العقود الأربعة المنصرمة، أن يشهد مجلس الأمن ساحة تتبدى فيها أعنف الخلافات بين هذه الدول، أو بين الكتلتين المتصارعتين فيها ـ الشرقية والغربية ـ ثم تتبارز فيه بحق الاعتراض (الفيتو) كى تجهض أى محاولة لمجلس الأمن للقيام بمهامه المقررة بموجب أحكام الميثاق ، والفصل السابع منه بوجه خاص، والمتعلق بحالة وقوع عدوان أو إخلال خطير بالسلم والأمن الدوليين.

فإن قدرة مجلس الأمن على إصدار قرارات ما كان يستطيع أن يصدرها إبان الحرب الباردة، مثلما حدث فى حرب الخليج ، وخاصة بالنسبة للشروط الثقيلة التى فرضت على العراق كشروط لوقف إطلاق النار، أو بالنسبة لقراريه بشأن الأزمة الليبية الغربية ، قد جعلت الأنظار ترنو لقمة مجلس الأمن ولما تشير إليه من توجهات بغير قليل من القلق والترقب، لما يمكن أن يسفر عنه هذا التوجه بالنسبة للعديد من دول العالم الثالث التى تحاول أن تقود مسيرتها وسط أنواء وعواصف عالم يموج بالتغير بعد التحولات الكبرى التى شهدها فى الأعوام الماضية. ومن هنا فإن الوقوف طويلاً عند البيان الذى أصدرته قمة مجلس الأمن بالتحليل والدراسة يمكن أن يكون على جانب غير قليل من الأهمية .

٧٩٣ - ولا شك أن من أبرز ما ورد في بيان قمة مجلس الأمن الإعلان عن أن إجتماع مجلس الأمن للمرة الأولى على مستوى القمة قد جاء إدراكاً من الدول الأعضاء لحقيقة الظروف المواتيه التى يمكن أن يبدأ فيها مجلس الأمن ممارسة أكثر فاعلية لمهمته الأساسية، وهى حفظ السلم والأمن الدوليين. وطلب مجلس الأمن، على مستوى القمة، من الدكتور بطرس غالى الأمين العام (السابق) لهيئة الأمم المتحدة أن يقدم إلى المجلس، وفى أول يوليو ١٩٩٢ ، تقريراً يتضمن توصياته ومقترحاته بشأن دعم وتقوية دور الأمم المتحدة فى مجال « الدبلوماسية الوقائية » التى تعنى صنع السلام، وحفظ السلام فى العالم. وطالب البيان الأمين العام للأمم المتحدة أن يضمن تقريره أسباب عدم الاستقرار والأسباب المحتملة والتكاليف المادية والفنية اللازمة لقيام المنظمة بهذا الدور الأصيل من أدوارها. وأكد البيان تأييد الدول الأعضاء فى مجلس الأمن لعملية السلام فى الشرق الأوسط ، التى تقودها الولايات المتحدة الأمريكية ، وروسيا الإتحادية وتأمل فى الوصول بها إلى نهاية ناجحة

على أساس قرارى مجلس الأمن ٢٤٢ و ٣٣٨. وأعرب بيان القمة عن إستعداد الدول الأعضاء للعمل على تشجيع السلم والاستقرار خلال فترة التغيرات الهائلة التي يشهدها العالم فى الوقت الراهن، وما تنطوى عليه من أخطار تتهدد السلم والأمن الدوليين .

ودعا البيان المجتمع الدولى إلى العمل الدؤوب فى المجالات الاقتصادية والإنسانية والبيئية، لأن المشاكل الضخمة التى يواجهها العالم فى هذه المجالات تشكل تهديداً حقيقياً للسلم والأمن الدوليين.

ومن ناحية أخرى أعرب البيان عن القلق البالغ إزاء أعمال الإرهاب وضرورة مواجهتها مواجهة فعالة. وأكد البيان ضرورة تسوية وحل جميع النزاعات بين الدول وفقاً لميثاق الأمم المتحدة ومبادئ القانون الدولى.

٧٩٤ - ولئن كان ما سلف جميعه مضافاً إليه إعلان القمة عن الالتزام بالأمن الجماعى فى عبارات حاسمة والعزم على صنع السلام وصيانته يعبر عن مبادئ لا خلاف عليها فإن كثيراً من المخاوف قد أثارها ما ورد بالبيان حول نزع السلاح وتحديد الأسلحة وأسلحة التدمير الشامل، والتى جاء بها.

« فى حين يدرك أعضاء المجلس إدراكاً تاماً مسؤليات أجهزة الأمم المتحدة فى ميادين نزع السلاح وتحديد الأسلحة وعدم إنتشارها فهم يؤكدون من جديد المساهمة الحاسمة التى يستطيع التقدم فى هذه المجالات أن يسهم بها فى صون السلم والأمن الدوليين ويعربون عن إلتزامهم باتخاذ خطوات محددة لتعزيز فعالية الأمم المتحدة فى هذه المجالات.

ويؤكد أعضاء مجلس الأمن ضرورة أن تقوم جميع الدول الأعضاء بالوفاء بالتزاماتها المتعلقة بالحد من الأسلحة ونزع السلاح وأن تمنع إنتشار كافة أسلحة التدمير الشامل بجميع جوانبه وأن تتجنب تكديس ونقل الأسلحة على نحو مفرط ومخل بالاستقرار وأن تسوى بالوسائل السلمية أى نزاع فى هذه المسائل يهدد أو يعطل المحافظة على الاستقرار الإقليمى والعالمى .

ويؤكدون أهمية قيام الدول المعنية فى وقت مبكر بالتصديق على جميع الترتيبات الدولية والإقليمية للحد من الأسلحة وتنفيذها لا سيما المحادثات المتعلقة بتخفيض الأسلحة الاستراتيجية ومعاهدات الأسلحة التقليدية فى أوروبا .

ويشكل إنتشار كافة أسلحة التدمير الشامل تهديداً للسلم والأمن الدوليين، ويلتزم أعضاء المجلس بالعمل على منع إنتشار التكنولوجيا المتعلقة ببحوث هذه الأسلحة وإنتاجها وباتخاذ الإجراءات اللازمة المناسبة لبلوغ هذه الغاية .

وفيما يتعلق بالانتشار النووى ينوهون بأهمية القرار الذى اتخذته بلدان كثيرة بالانضمام إلى معاهدة عدم الانتشار ويؤكدون الدور الأساسى لضمانات الوكالة الدولية للطاقة الذرية الفعالة تماماً فى تنفيذ هذه المعاهدة وكذلك أهمية التدابير الفعالة للرقابة على الصادرات، وسيتخذ أعضاء المجلس التدابير المناسبة فى حالة أى إنتهاكات تخطرهم بها الوكالة الدولية للطاقة الذرية .

وفيما يتعلق بالأسلحة الكيمائية يؤيد أعضاء المجلس جهود مؤتمر جنيف للتوصل إلى إتفاق بشأن عقد إتفاقية شاملة بنهاية عام ١٩٩٢ بما فى ذلك نظام للتحقق من أجل حظر الأسلحة الكيمائية.

وفيما يتعلق بالأسلحة التقليدية يحيطون علماً بتصويت الجمعية العامة لوضع سجل فى الأمم المتحدة لعمليات نقل الأسلحة وذلك كخطوة أولى ويدركون فى هذا الصدد أهمية قيام جميع الدول بتزويد الأمم المتحدة بجميع المعلومات المطلوبة فى قرار الجمعية العامة . . . . » .

وعلى الرغم من الصياغة البراقة لهذه الفقرات فإنها تكشف عن إتجاه نحو تقليم أظافر الدول الصغيرة أو المتوسطة القوة نظراً للقيود التى ستفرض على إمكانيات إنتاجها للأسلحة أو الحصول عليها. وهو أمر يمكن أن يؤدى إلى نتائج بالغة الخطورة فيما لو نفذ مجلس الأمن بتشكيله الحالى، وفى ضوء الأوضاع الدولية الحالية، هذه السياسة الجديدة التى يمكن أن تكون لها معقبات بالغة الخطورة .

٧٩٥ - يكاد ينعقد إجماع الباحثين والمحللين على أن هيئة الأمم المتحدة تمر فى الوقت الحالى بمنعطف هام سيؤدى إلى زيادة دورها فى إطار ما يطلق عليه النظام العالمى الجديد الذى تتشكل ملامحه فى الوقت الراهن. ويتنبأ هؤلاء بأن تطورات هامة لابد لها أن تطرأ فى المستقبل القريب على بنيان هيئة الأمم المتحدة، وعلى فاعلية دورها فى الحياة الدولية .

وقد جاءت مقترحات الرئيس السوفيتى السابق ميخائيل جورباتشوف فى خطابه الذى ألقاه، فى خريف عام ١٩٩٢ ، فى جامعة وستمنستر، بمدينة فالتون بولاية ميسورى فى الولايات المتحدة الأمريكية، من أخطر وأهم الملاحظات والتعقيبات فى هذا الصدد . وتكمن أهمية مقترحات الرئيس السابق جورباتشوف وملاحظاته فى أنه ألقى به فى نفس الموقع الذى ألقى به رئيس الوزراء البريطانى الأسبق ونستون تشرشل فى عام ١٩٤٦ خطاباً أعلن فيه أن ستاراً حديدياً قد نزل إلى أوروبا، وأن العالم قد أنقسم إلى عالمين أحدهما رأسمالى والاخر شيوعى. هذا الستار الحديدى وما ترتب عليه من حرب باردة استمرت ما يربو على أربعة عقود كاملة، كان لها أسوأ الأثر على دور هيئة الأمم المتحدة وفاعلية وهيبة جهازها التنفيذى الرئيسى مجلس الأمن .

٧٩٦ - جاء جورباتشوف ليعلن من نفس المكان - وإلى جواره تمثال ونستون تشرشل، صاحب شعار الستار الحديدى - أن العالم قد أصبح عالماً واحداً، لا غالب فيه ولا مغلوب ، لا منتصر ولا مهزوم. وقال جورباتشوف أن الولايات المتحدة والإتحاد السوفيتى السابق أضاعا فرصة نادرة عندما دخلتا فى حرب باردة بينهما ، وكان من الممكن أن تتعاون الدولتان. ووصف جورباتشوف المرحلة الراهنة التى يمر بها العالم بأنها نقطة إنطلاق وتغيير فى كل أنماط العلاقات الدولية، ومرحلة إرتقاء فى العلم والمعرفة والحضارة والتطور الاجتماعى. ونادى بضرورة قيام عالم تتكامل فيه الحضارات والثقافات والاقتصاد والأمن والتطور .

٧٩٧ - لقد أراد جورباتشوف كبير مهندسى إنهاء الحرب الباردة وزوال الإتحاد السوفيتى من فوق خريطة العالم السياسية، أن يقول كلمته فى هذا المنعطف التاريخى، الذى لا شك فيه، خاصة وأنه قد غاب عن أول قمة لمجلس الأمن والتى عقدت فى ٣١ يناير ١٩٩٢ ، وقد كان أحق الرؤساء بالاشتراك فيها ، لأنها ما كانت تعقد أو يتصور حتى التفكير فى عقدها ، لولا نهاية الحرب الباردة، ومن ثم فقد جاء الكثير من مقترحات جورباتشوف وملاحظاته متعلقاً بالأمم المتحدة ودورها فى المستقبل. فقد طالب بضرورة التوصل إلى نظام عالمى جديد للأمن الجماعى «لتفادى حروب جديدة، وزيادة الانتاج وخفض الإنفاق العسكرى، والمحافظة على البيئة والطاقة، وليس التركيز على الأسلحة والصواريخ ووسائل الدمار. ونادى جورباتشوف بعالم جديد يتفادى العودة إلى حالة الإنقسام، وحذر من خطورة تفجير الصراعات الإقليمية بعد إنتهاء المنافسة بين الكتلتين، مشيراً إلى ظهور مؤشرات خطيرة بإمكانية تقسيم العالم إلى عالم للأغنياء وآخر للفقراء، أى عالم الشمال الغنى والجنوب الفقير، عالم الدول الصناعية المتقدمة وعالم دول العالم الثالث المتخلفة (النامية). وندد جورباتشوف بالدعوة القائلة بوجوب أن تنفرد دولة كبرى واحدة بقيادة العالم فى هذه المرحلة التاريخية، مطالباً بقيام حكومة عالمية كبرى تشارك فيها كل الدول وبحظر إستخدام الأسلحة النووية وإزالتها ، والتوقيع على معاهدة دولية لوقف إنتاج الأسلحة الكيماوية .

٧٩٨ - ونادى جورباتشوف بضرورة دعم الأمم المتحدة والوكالة الدولية للطاقة الذرية، وطالب بضرورة تسوية الصراعات الإقليمية من خلال إنشاء هيئة جديدة تتبع مجلس الأمن تكون مهمتها إيجاد الحلول للمشاكل بالتعاون مع المنظمات الإقليمية التى يجب دعمها وإقترح توسيع عضوية مجلس الأمن بحيث تنضم إلى عضويته الدائمة دولاً جديدة هي مصر، وإيطاليا ، واندونيسيا ، وكندا ، والبرازيل، والهند، وألمانيا ، واليابان. حتى ولو تمتعت هذه الدول أو بعضها على الأقل بعضوية دائمة دون أن يكون لها حق الفيتو .

٧٩٩ - أن هذه الملاحظات والمقترحات الهامة تعبر عن حقيقة هامة ألا وهى أن العالم المعاصر، سيما فى القرن الحالى، قد عرف إنشاء منظمة دولية عالمية كبرى فى أعقاب كل حرب كونية فلقد قامت عصبة الأمم فى أعقاب الحرب العالمية الأولى، وجاء إنشاء هيئة الأمم المتحدة غداة إنتهاء الحرب العالمية الثانية . ومن ثم فقد ثار التساؤل بعد أن طويت الحرب الباردة، هل ثمة من حاجة إلى إنشاء منظمة دولية جديدة تقوم على أنقاض الأمم المتحدة، مثلما قامت الأمم المتحدة على أنقاض عصبة الأمم؟.

لقد جاءت الإجابة عن هذا السؤال سريعة وحاسمة بعد شهر واحد من إنهيار الإتحاد السوفيتى السابق، والذي كان يعتبر فى ذاته بمثابة إسدال الستار على الفصل الأخير من فصول الحرب الباردة وإيذاناً ببدء مرحلة جديدة، فقد عقدت أول قمة للدول الأعضاء فى مجلس الأمن لتقول كلمة حاسمة واضحة ، الأمم المتحدة باقية فى عالم ما بعد الحرب الباردة، وأن نية الدول الكبرى بزعامة الولايات المتحدة تتجه إلى دعمها بحيث تلعب دوراً أكثر فاعلية فى عالم اليوم .

٨٠٠ - جاءت ملاحظات جورباتشوف إذن على ذات الدرب، والذى يطالع نص خطاب جورباتشوف السالف يتذكر على الفور ما جاء فى البيان الختامى لقمة مجلس الأمن، « ... يعقد هذا الاجتماع فى وقت يشهد تغييراً بالغ الأهمية، فقد بعث إنتهاء الحرب الباردة الآمال فى قيام عالم أكثر أمناً وإنصافاً وإنسانية. وإحراز تقدم سريع فى كثير من مناطق العالم... » .

كما جاء بختام ذلك البيان « ... ويتفق أعضاء المجلس على أن لدى العالم الآن أفضل فرصة لتحقيق السلم والأمن الدوليين منذ تأسيس الأمم المتحدة فى الجهود التى تبذلها لبلوغ ذلك ولمعالجة كافة المشاكل الأخرى التى تتطلب إستجابة جماعية من جانب المجتمع الدولى وخاصة المشاكل المتعلقة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية بصورة عاجلة، وهم يدركون أن السلم والرخاء لا ينفصمان وأن السلم والاستقرار الدائمين يتطلبان تعاوناً دولياً فعالاً من أجل القضاء على الفقر والعمل على توفير حياة أفضل للجميع فى ظل حرية أكبر » .

٨٠١ - كما أعلنت قمة مجلس الأمن الالتزام بنظام الأمن الجماعى كما جاء بميثاق الأمم المتحدة وجاء بالبيان الختامى للقمة فى هذا الشأن « ... ويؤكد أعضاء المجلس من جديد إلتزامهم بنظام الأمن الجماعى المنصوص عليه فى الميثاق لمعالجة الأخطار التى تهدد السلم وعكس مسار أعمال العدوان... » .

٨٠٢ - وإذا كانت آراء وملاحظات جورباتشوف تتفق إلى حد كبير مع توجه قمة مجلس الأمن ، فإنه قد لمس موضوعاً هاماً لم يتطرق له بيان القمة على نحو مباشر ، ألا وهو ضرورة إحداث

تغييرات وإجراء تعديلات على البنيان التنظيمي لهيئة الأمم المتحدة كي تستطيع الإضطلاع بالمهام الموكولة إليها في هذه المرحلة الهامة، ودعوته بصفة خاصة إلى توسيع دائرة العضوية الدائمة في مجلس الأمن، بوصفه أهم أجهزة الأمم المتحدة، وإلى إنشاء هيئة جديدة تابعة له تعمل على تسوية المنازعات الدولية المتفجرة ، تعبر عن تصوره لدور أكثر فاعلية للأمم المتحدة في المستقبل .

٨.٣ - إن دول العالم الثالث وإن كانت ترحب بإحداث تعديلات على ميثاق الأمم المتحدة تكفل لها مزيداً من الفاعلية فإنها ترقب المستقبل بمزيد من الحذر آملة في النهاية أن يكون عمل الأمم المتحدة لصالح جميع الدول والشعوب، وليس لصالح مجموعة دون أخرى وبألا تنقلب إلى حكومة عالمية تفرض إرادة الأقوياء على الضعفاء. ومن هنا فإن الجهود الحالية الرامية إلى تحديد ملامح دور الأمم المتحدة ينبغي لها بالضرورة أن تفسح مجالاً واسعاً لحوار تشارك فيه جميع التيارات والثقافات والحضارات والتكتلات الإقليمية بهدف التوصل إلى تصور مشترك للشكل الأمثل الذي ينبغي أن تكون عليه الأمم المتحدة في المستقبل شكلاً ومضموناً كي تغدو بحق أداة مشتركة تلتقي فيها إرادات شعوب العالم ودوله من أجل العمل على تحقيق عالم أفضل يسوده السلام وتتحقق فيه المساواة بين الدول والشعوب ويتحرر فيه الأفراد من الفاقة والجوع والخوف .

٨.٤ - وإذا كانت هذه هي النظرة إلي الأمم المتحدة بصفة عامة فإن النظرة إلى مجلس الأمن تنفرد بخصوصية بالغة، ذلك لأن المأمول أن يحدث من التعديل على تشكيل مجلس الأمن ما يفسح مجالاً أوسع للمشاركة بحيث يضم في عضويته عدداً من الدول يتناسب تناسباً طردياً مع عدد الأعضاء في الأمم المتحدة فليس من المعقول أن يكون عدد الأعضاء في المجلس أحد عشر عضواً عندما كان عدد أعضاء الأمم المتحدة إحدى وخمسون دولة، وأن يثبت رقم العضوية فيه منذ عام ١٩٦٨ على خمس عشرة دولة في الوقت الذي بلغ فيه عدد أعضاء الأمم المتحدة مائة وخمسة وثمانون دولة. وأن يحدث أيضاً نوع من التطوير على حق الاعتراض (الفيتو) بالغاء هذا الحق أو تخويله لعدد من الدول الجديدة التي يمكن أن تحصل على عضوية دائم في المجلس. ولا ريب أن مثل هذا التعديل ـ الذي بات ضرورة لا غنى عنها ـ سيؤدي إلى ترشيد ممارسة مجلس الأمن لسلطاته وإختصاصاته المقررة بموجب الميثاق.

٨.٥ - أما بقاء مجلس الأمن بتشكيله الحالي وإستمراره في سياسته الراهنة التي تمثل نوعاً من الحكومة العالمية الواقعية المحدودة النطاق، فإنها ستثمر على مر الأيام مزيداً من المرارة لدي دول وشعوب غالبية أعضاء الأمم المتحدة، وستؤدي بمجلس الأمن أن يكون أداة باطشة شديدة البأس في يد هذا العدد المحدود من الدول الأعضاء الدائمة العضوية فيه وعلى رأسها الولايات لمتحدة الأمريكية. وهو أمر ستكون له معقبات بالغة الخطورة، وقد يكون واحداً من أهم أسباب إنهيار الأمم المتحدة في مستقبل قد لا يكون بعيداً .

الجزء الثالث

الهيئات الدولية

خارج إطار هيئة الأمم المتحدة

تمهيد وتقسيم :

٨٠٦ - أشرنا فى مقدمة هذا المؤلف إلى أن الأمم المتحدة ، الوكالات المتخصصة المرتبطة بها ، وإن مثلث ذروة التطور فى مجال التنظيم الدولى ، فإنها لاتقف وحدها فى الميدان ، فميثاق الأمم المتحدة ذاته قد أفرد فصلا خاصاً للتنظيمات الاقليمية (الفصل الثامن) وطلب إلى الدول الأعضاء فى مثل هذه المنظمات الاقليمية التعاون مع الأمم المتحدة فى المحافظة على السلم والأمن الدوليين ، كما إعترف ميثاق الأمم المتحدة بدور هذه المنظمات فى تنفيذ إجراءات القمع والمنع التى قد يتخذها مجلس الأمن ، وألزم مجلس الأمن بتشجيع فض المنازعات عن طريقها ، وبإستخدامها فى تنفيذ الإجراءات التى قد يتخذها(١) .

كما سبقت الاشارة أيضاً إلى ماصاحب نشوء هيئة الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة المرتبطة بها ، من نشوء العديد من المنظمات الدولية الاقليمية والمتخصصة ، وكذلك ظهور عدد كبير من المنظمات الدولية غير الحكومية ، التى أصبح عددها يتجاوز أضعاف عدد المنظمات الدولية الحكومية. وهى هيئات لايمكن تجاهلها فى أى دراسة لقانون التنظيم الدولى(٢).

٨٠٧ - وإذ كنا نخصص هذا الجزء الثالث للهيئات الدولية خارج إطار هيئة الأمم المتحدة ، فحسبنا أن نركز دراستنا على المنظمات الدولية الاقليمية ، وعلى المنظمات الدولية غير الحكومية . وهو مايدعونا إلى تقسيم هذا الجزء إلى بابين ، نخصص الأول منهما للمنظمات الدولية الاقليمية ، ونتناول فى الثانى المنظمات الدولية غير الحكومية .

---

(١) أنظر ماتقدم ص ٢٦ .

(٢) أنظر ماتقدم ص ٢٦ - ٢٧ .

الباب الأول
المنظمات الدولية الاقليمية

تمهيد وتقسيم :

٨٠٨ - أشار ميثاق الأمم المتحدة فى مستهل الفصل الثامن (مادة ١/٥٢)إلى المنظمات الاقليمية بالنص على أنه « ليس فى هذا الميثاق مايحول دون قيام تنظيمات أو وكالات إقليمية تعالج من الأمور المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدولى مايكون العمل الاقليمى صالحا فيها ومناسبا مادامت هذه التنظيمات أو الوكالات الاقليمية ونشاطها متلائمة مع مقاصد « الأمم المتحدة » ومبادئها . وكان ميثاق الأمم المتحدة بهذه الإشارة متمشيا مع الإدراك الواجب لحقيقة أن المجتمع الدولى - الذى تجسد الأمم المتحدة البنيان الرئيسى لتنظيمه - لايتعارض مع وجود جماعات دولية متعددة ، تستند فى أساس قيامها إلى روابط دينية أو أيديولوجية أو إقتصادية أو تاريخية أو جغرافية ، وأن أبرز طوائف الجماعات الدولية المعاصرة هى الجماعات الدولية الاقليمية ، فلاشك أن الروابط الخاصة ، التى تربط بين مجموعة من المجتمعات الوطنية ، فى إقليم معين إلى نشأة روابط خاصة فيما بينها ، فالروابط القائمة بين الشعوب العربية ، أو شعوب القارة الأوربية ، أو شعوب أمريكا الجنوبية ، أو الشعوب الأوربية على سبيل المثال ، تسمح بالحديث عن جماعة دولية عربية ، وجماعة دولية أفريقية ، وجماعة دولية أمريكية جنوبية وجماعة دولية أوربية . يستشعر الأفراد الذين ينتمون إليها بالروابط المشتركة فيما بينهم ، وينشأ لديهم ولاء أكبر بما يؤدى إلى رغبة أعمق فى المساهمة فى النشاط الجماعى ، والدخول فى علاقات دولية بدرجة أكبر بكثير مما يشعرون به إزاء المجتمع الدولى ككل . ومن ثم فقد إعترف ميثاق الأمم المتحدة بالظاهرة الاقليمية وأفرد لها فصلا خاصاً هو الفصل الثامن من الميثاق .

٨٠٩ - وإذا كنا لانستطيع أن نتعقب أوجه الظاهرة الاقليمية كافة ، أو دراسة جميع تطبيقاتها فحسبنا أن نركز على بعض النماذج البارزة لها ، ومن ثم فإننا سنقسم هذا الباب الأول إلى ثلاثة فصول نعرض فى أولها لجامعة الدول العربية ، ونخصص الثانى لمنظمة الوحدة الأفريقية ، ونجعل الفصل الثالث والأخير وقفًا على دراسة الإتحاد الأوربى . ونقدم لهذه الدراسة بفصل تمهيدى نتناول فيه علاقة المنظمات الأقليمية بهيئة الأمم المتحدة .

فصــل تمهيــدى

العلاقة بين المنظمات الدولية الإقليمية وبين هيئة الأمم المتحدة

أولا : التعريف بالمنظمة الدولية الإقليمية :

٨١٠- لم يتضمن ميثاق الأمم المتحدة فى الفصل الثامن تعريفا واضحا محددا للمقصود بالمنظمات الإقليمية[١] ، وقد كان هذا التجاهل للتعريف أمرا متعمدا لتجاوز الخلافات التى أثارتها محاولة مؤتمر سان فرانسيسكو وضع تعريف للمقصود بالمنظمات الاقليمية ، حيث ظهرت إتجاهات متعددة فى هذا الصدد ، كان بعضها يرغب فى إدراج الأحلاف العسكرية فى مفهوم المنظمات الاقليمية ، ومن هنا جاءت الفقرة الأولى من المادة ٥٢ من الميثاق مكتفية بعبارات عامة تنطوى فى واقع الأمر على أبرز ملامح المنظمات الاقليمية بنصها على أنه « ليس فى هذا الميثاق مايحول دون قيام تنظمات أو وكالات إقليمية تعالج من الأمور المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدولى مايكون العمل

---

(١) وتجدر الإشارة إلى أن الوفد المصرى إلى مؤتمر سان فرانسيسكو (الذى تمت فيه صياغة ميثاق الأمم المتحدة) كان قد تقدم بإقتراح لتعريف المنظمات الاقليمية جاء به « تعتبر إتفاقات إقليمية الهيئات الدائمة التى تضم فى منطقة جغرافية معينة عددا من الدول تجمع بينها روابط الجوار والمصالح المشتركة والتقارب الثقافى واللغوى والروحى وتتعاون جميعا على حل ماقد ينشأ من منازعات حلا سلميا وعلى حفظ السلم والأمن فى منطقتها وحماية مصالحها وتنمية علاقاتها الإقتصادية والثقافية » .

ومن الواضح أن الوفد المصرى كان يقصد بالتعريف السالف تمييز المنظمات الاقليمية (مثل جامعة الدول العربية) عن الاتفاقات الإقليمية الأخرى التى قد تختلط بها مثل الأحلاف العسكرية . وهو ماحدا باللجنة الفرعية التي عهد إليها بصياغة الفصل الثامن من الميثاق إلى التعليق على هذا التعريف بالقول « أنه إذا كانت نصوص التعديل المقترح تعرف من جهة بوضوح بعض عناصر مبررة ومعقولة تهدى إلى فهم الاتفاق الاقليمى ، فمن الجائز من جهة أخرى ألا تشمل هذه العناصر جميع الحالات التى يمكن أن تعترض الاتفاقات الاقليمية مستقبلاً » . كما ذهب الوفد الأمريكى إلى القول بأن الاقتراح المصرى غير كاف وأنه يخرج من التنظيمات الاقليمية ماقد يجب أن تشمله .

أنظر : الأستاذه الدكتورة عائشة راتب وصلاح الدين عامر - المرجع السابق الإشارة إليه ص ٢٩٧ - ٢٩٨

الاقليمى صالحا فيها ومناسبا مادامت هذه التنظيمات أو والوكالات الإقليمية ونشاطها متلائمة مع مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها » . وهو الأمر الذى يكشف عن أبرز عناصر أو مقومات المنظمة الاقليمية وهى :

(أ) إنتماء الدول الأعضاء فى المنظمة إلى جماعة إقليمية واحدة .

(ب) أن تتمشى مبادىء وأهداف المنظمة الاقليمية مع مبادىء وأهداف هيئة الأمم المتحدة .

(جـ) أن يتناول نشاط المنظمة الاقليمية المسائل المتعلقة بالسلم والأمن الدوليين .

(د) وجود وثيقة قانونية تستند إليها المنظمة الإقليمية فى وجودها .

(أ) الإنتماء إلى جماعة إقليمية واحدة :

٨١١ - سبقت الاشارة إلى أن المجتمع الدولى لايتعارض ولايتنافى مع المجتمعات الوطنية أو القومية المتعددة ، فكافة المجتمعات كما لاحظ الأستاذ جورج سل تعتبر ظواهر إجتماعية مركبة ، وتنشأ نتيجة تطور مجتمعات سابقة عليها[١]. وإلى عدم وجود تعارض كذلك بين وجود المجتمع الدولى ووجود جماعات إقليمية فى نطاقه ، وواقع الأمر أن الجماعات الاقليمية كانت هى النواة للمجتمع الدولى[٢]، وليست الجماعة الدولية الأوربية هى الجماعة الدولية الوحيدة فى نطاق المجتمع الدولى ، فثمة جماعات دولية متعددة فى إطار المجتمع الدولى المعاصر[٣]. ومن ثم فإن ميثاق الأمم المتحدة قد تطلب ضرورة إنتماء الدول الاعضاء فى المنظمة الاقليمية إلى جماعة إقليمية واحدة .

---

(١) أنظر ماتقدم ص ٧٢ .

(٢) أنظر ماتقدم ص ٧٣ .

(٣) ومن الواضح أن هذا الفريق من الفقه قد أراد إستبعاد الاحلاف العسكرية من مفهوم المنظمات الاقليمية بإشتراط الجوار الجغرافى . ولكننا نرى أنه حتى لو تحقق الجوار الجغرافى للدول الداخلة فى عضوية أحد الأحلاف فإن الحلف حتى فى هذه الحالة لايعتبر منظمة دولية إقليمية فى مفهوم الفصل الثامن من الميثاق ذلك لأن الأحلاف العسكرية تستند بالضرورة إلى المادة ٥١ من ميثاق الأمم المتحدة (وهى الخاصة بالدفاع الشرعى بنوعية ، الفردى والجماعى) ولا تتوافق مع مفهوم المنظمات الدولية التى يشير إليها الفصل الثامن من الميثاق .

٨١٢ - ويذهب جانب من الفقه إلى ضرورة إشتراط التجاور الجغرافى لتوافر وصف الإقليمية ، ومن ثم فإن المنظمة الاقليمية ينبغى أن تقتصر العضوية فيها على دول متجاورة [1] . ولكن فريقا آخر من الفقه يذهب بحق إلى أن الاقليمية لها مدلول فنى لاينبغى بالضرورة أن يكون ملازما للجوار الجغرافى ، ونحن من جانبنا نأخذ بهذا المفهوم للجماعة الإقليمية الذى لايجعلها بالضرورة قاصرة على الجوار الجغرافى ، فالجوار الجغرافى هو أحد مقومات وجود الجماعة الإقليمية إلى جانب مقومات أخرى ، وإنتفاء عنصر الجوار الجغرافى لايؤدى بالضرورة إلى عدم توافر وصف الجماعة الإقليمية ، ولايحول بالتالى دون إمكانية نشوء منظمة دولية إقليمية لاتستند إلى الروابط الجغرافية ، وإنما تستند إلى عناصر ومقومات أخرى سمحت بإعتبار الدول الأعضاء فيها ينتمون إلى جماعة إقليمية واحدة .

(ب) التمشى مع أهداف و مباىء الأمم المتحدة :

٨١٣ - يتعين أن تكون أهداف ومبادىء المنظمة الدولية الاقليمية متسقة مع أهداف ومبادىء الأمم المتحدة ، وهو مايتفق مع الفلسفة التى قام عليها إعتراف ميثاق الأمم المتحدة بالوكالات أو المنظمات الاقليمية والتشجيع على إقامتها ، حيث نظر إليها بإعتبارها جزءاً من النظام الأشمل للمجتمع الدولى ، وأنه إذا كانت هيئة الأمم المتحدة هى المنوط بها الاضطلاع بمهام الأمن الجماعى ، من تسوية المنازعات الدولية بالوسائل السلمية إلى التضامن فى مواجهة العدوان ، ليس ثمة مايحول دون إستعانة الأمم المتحدة بهذه المنظمات الاقليمية فى الأمرين معا كلما كان ذلك ممكنا ومن هنا تعين أن تكون أهداف ومبادىء هذه المنظمات الاقليمية متفقة مع أهداف ومبادىء الأمم المتحدة .

(جـ) معالجة المسائل المتعلقة بالسلم والأمن الدوليين :

٨١٤- إن إشارة المادة ١/٥٢ من ميثاق الأمم المتحدة إلى وجوب أن تعالج المنظمات الاقليمية الأمور المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدولى ، تعنى أن المنظمة الاقليمية ينبغى أن تقيم نظاما للأمن على المستوى الاقليميى ، يكون صنوا لنظام الأمن الجماعى الذى أقامه ميثاق الأمم المتحدة ، بحيث يكون هناك نظام لتسوية المنازعات التى قد تنشأ بين الدول الأعضاء فيها بالوسائل السلمية، وأن يكون هناك من التعاون والتضامن بين الدول الأعضاء فيها مايكفل التصدى لمجابهة ما عساه أن يقع

من عدوان من أحد أعضائها ضد عضو أوأعضاء آخرين فى المنظمة . وليس هناك بالطبع ما يحول دون قيام هذا التعاون والتضامن إذا ما وقع العدوان من جانب دولة لاتنتمى إلى المنظمة الدولية الإقليمية .

٨١٥ – ويدهى كذلك أن مفهوم السلم والأمن الدوليين يجب النظر اليهما فى هذا المقام فى إطار أكثر رحابة ، حيث أن التعاون الذى يشمل المجالات المتعقلة بالاقتصاد والاجتماع والثقافة والأمور الانسانية بوجه عام يعتبر وثيق الاتصال بالمحافظة على السلم والأمن الدوليين ، ومن ثم فإن المنظمات التى يقتصر نشاطها على هذه المجالات لاتفقد وصف المنظمة الاقليمية ولكنها لاتكون منظمة دولية اقليمية عامة ، وإنما هى منظمة دولية إقليمية متخصصة . يعتمد نشاطها على مجال أو مجالات محددة من المجالات المشار إليها .

(د) وثيقة قانونية تستند إليها المنظمة الدولية :

٨١٦ – لقد سبق لنا التأكيد عند تعريف المنظمة الدولية بصفة عامة على وجوب أن تستند المنظمة الدولية فى نشأتها إلى وثيقة مكتوبة ، تأخذ شكل المعاهدة الدولية فى الغالب من الأحوال ، وهذه الوثيقة المنشئة للمنظمة الدولية ، والتى يطلق عليها عادة وصف الميثاق ، ذات أهمية كبرى لأنها تنطوى على التعبير عن إتحاد إرادات الدول ، وانصرافها إلى إنشاء المنظمة الدولية ، وإسباغ قدر من الشخصية القانونية الدولية عليها ، كما ينطوى من ناحية أخرى على تحديد أهداف المنظمة وإختصاصاتها ، وسلطاتها[١] .

وهذا الشرط لازم وأساسى لقيام أى منظمة دولية ومن هنا فهو شرط ضرورى لقيام المنظمة الدولية الاقليمية .

ثانيا : العلاقة بين المنظمات الاقليمية وبين الأمم المتحدة :

٨١٧ – تقوم نظرة الميثاق إلى هذه المنظمات الاقليمية على أساس أنها تلعب دوراً فى تسوية المنازعات الدولية التى تنشأ على المستوى الاقليمى ، وهو الأمر الذى عبرت عنه الفقرة الثانية من المادة الثانية والخمسون من ميثاق الأمم المتحدة التى نصت على أن « يبذل أعضاء الأمم المتحدة » «الداخلون فى مثل هذه التنظيمات أو الذين تتألف منهم تلك الوكالات كل جهدهم لتدبير الحل السلمى للمنازعات المحلية عن طريق هذه التنظيمات الإقليمية أو بواسطة هذه الوكالات الاقليمية

---

(١) أنظر ماتقدم فقرة ٣٣٧ ص ٢٠٠

وذلك قبل عرضها على مجلس الأمن » . بل إن مجلس الأمن يعمل على تشجيع هذه المنظمات الاقليمية على الاضطلاع بهذا الدور بل وقد يحيل إليها بعض المنازعات التى تعرض عليه ، وهو الأمر الذى نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة ٥٢ من الميثاق بالقول بأن « على مجلس الأمن أن يشجع على الاستكثار من الحل السلمى لهذه المنازعات المحلية بطريق هذه التنظيمات الاقليمية أو بواسطة تلك الوكالات الإقليمية بطلب من الدول التى يعنيها الأمر أو بالإحالة عليها من جانب مجلس الأمن » .

٨١٨ - وإذا كان من المفهوم أن المنظمات الدولية الاقليمية تكون هى الأقدر على تفهم الظروف والملابسات الخاصة بالنزاعات الاقليمية ، ومن ثم فإنها تكون أكثر قدرة على الاسهام فى تسويتها بالوسائل السلمية ، فلاشك أن هذا الاعتبار هو الذى قاد ميثاق الأمم المتحدة إلى إعطاء هذا الدور للمنظمات الإقليمية بحيث جعلها شريكا للأمم المتحدة فى مسئولية العمل على تسوية المنازعات الدولية . ولايقلل من هذا الاستخلاص السائغ أو ينال منه ماورد بالفقرة الأخيرة من المادة ٥٢ من ميثاق الأمم المتحدة والتى نصت على أن « لاتعطل هذ المادة بحال من الأحوال تطبيق المادتين الرابعة والثلاثين والخامسة والثلاثين » . لأن هاتين المادتين تتعلقان بسلطات مجلس الأمن فى مجال تسوية المنازعات الدولية بالوسائل السلمية وذلك طبقا للفصل السادس من ميثاق الأمم المتحدة .

٨١٩ - وتمشياً مع المنطق المتقدم فإن ميثاق الأمم المتحدة أجاز لمجلس الأمن إشراك المنظمات الاقليمية فى أعمال القمع والمنع التى قد يتخذها مجلس الأمن طبقا للفصل السابع من الميثاق ، كلما قدر ملاءمة ذلك . حيث نصت المادة ١/٥٣ على أن « يستخدم مجلس الأمن تلك التنظيمات والوكالات الإقليمية فى أعمال القمع ، كلما رأى ذلك ملائماً . ويكون عملها حينئذ تحت مراقبته وإشرافه . أما التنظيمات والوكالات نفسها فإنه لايجوز بمقتضاها أو على يدها القيام بأى عمل من أعمال القمع بغير اذن المجلس ، ويستثنى مما تقدم التدابير التى تتخذ ضد أية دولة من دول الأعداء المعرفة فى الفقرة الآتية من هذه المادة مما هو منصوص عليه فى المادة ١٠٧ أو التدابير التى يكون المقصود بها فى التنظيمات الإقليمية منع تجدد سياسة العدوان من جانب دولة تلك الدول ، وذلك إلى أن يحين الوقت الذى قد يعهد فيه إلى الهيئة ، بناء على طلب الحكومات ذات الشأن ، بالمسئولية عن منع كل عدوان آخر من جانب أية دولة من تلك الدول »[١] .

---

(١) وقد نصت الفقرة الثانية من المادة ٥٣ على أن « تنطبق عبارة الدولة المعادية المذكورة فى الفقرة الأولى من هذه المادة على أية دولة كانت فى الحرب العالمية الثانية من أعداء أيه دولة موقعة على هذا الميثاق » . وجدير بالإشارة أن الزمن قد تجاوز هذه الفقرة ، كما تجاوز إشارة الفقرة الأولى من ذات المادة إلى الدول التى كانت من الأعداء ، حيث أن جميع الدول التى كانت من الأعداء فى الحرب العالمية الثانية قد أصبحت الان من الأعضاء فى هيئة الأمم المتحدة ومن ثم فلم تعد للفقرة الثانية وللإشارة الواردة فى الفقرة الأولى من المادة ٥٣ من الميثاق إلا قيمة تاريخية فحسب .

٨٢٠ - وتجدر الاشارة أخيرا إلى القيد الهام الذى يفرضه ميثاق الأمم المتحدة على المنظمات الاقليمية ونشاطها فى مجال حفظ السلم والأمن على المستوى الاقليمى- وهو قيد تنجو منه الأحلاف العسكرية المنشأة استناداً إلى المادة ٥١ من ميثاق الأمم المتحدة - حيث نصت المـــادة ٥٤ على أن « يجب أنه يكون مجلس الأمن على علم تام بما يجرى من الأعمال لحفظ السلم والأمن الدولى بمقتضى تنظيمات أو بواسطة وكالات إقليمية أو مايزمع إجراؤه منها » .

٨٢١ - وهكذا يمكن القول فى النهاية بأن المنظمات الإقليمية تقوم فى إطار النظام الاقليمى للأمن الذى تقيمه على المستوى الاقليمى بدور مساعد ومعاون لمجلس الأمن فى مجال تسوية المنازعات الدولية ، بالوسائل والأساليب السلمية ، وفى مجال التضامن فى مواجهة العدوان ، ولكن يشترط فى الحالة الأخيرة أن يكون اشتراك المنظمة الاقليمية بنـاء على قرار من مجلس الأمن ، أو موافقة صريحة واضحة من جانبه على الأقل ، بإعتبار أن مجلس الأمن هو الجهاز الذى أقامه ميثاق الأمم المتحدة لمواجهة أى حالة من حالات العدوان والخروج على النظام الذى أقامه الميثاق .

الفصل الأول

جامعة الدول العربية

أو لا : إنشاء جامعة الدول العربية :

٨٢٢ - تضرب حركة الوحدة العربية بجذورها فى التاريخ ، فالتاريخ العربى يكاد أن يكون سلسلة متواصلة الحلقات من الوحدة السياسية والإقتصادية والاجتماعية ، كانت تقطعها بين حين وآخر عوارض الاحتلال الأجنبى والتجزئة لكن تلك العوارض لم تستطع أن تنال من البنية الثقافية والحضارية للأمة العربية وتطلعاتها وآمالها المشتركة ، ومن التصميم على ترسيخ الهوية العربية بإعتبارها الإطار والجوهر للأمة العربية التى تجمعها الأسس المشتركة للوحدة العربية من التاريخ والثقافة واللغة والحضارة العربية الإسلامية . وقد ولدت هذه العوامل لدى الشعوب العربية فى العصور الحديثة نزوعا طبيعيا نحو التكامل والتوحد وشعوراً مشتركاً بالمخاطر التى تحيق بالأمة العربية والتحديات التى تواجهها .

وعلى قاعدة من هذه العناصر نشأت جامعة الدول العربية لتكون جامعة لهذه الدول وإنعكاسا لإرادتها ، كما عبر عن ذلك بحق عبد الرحمن عزام أول أمين عام لجامعة الدول العربية عندما قال « إن الجامعة هى مرآة ترى فيها الدول العربية نفسها »(١).

---

(١) أنظر جامعة الدول العربية - خمسون عاما - من مطبوعات الأمانة العامة لجامعة الدول العربية - ١٩٩٥ ص ١٢ .

٨٢٣ - وعلى الرغم من المحاولات التى بذلها الإستعمار لوأد القومية العربية ومحاولة طمس معالمها ، فإن عناصر الوحدة وعمق الاحساس بالروح العربية ، وتخطى العقبات والصعاب التى حاول المستعمر العربى أن يضعها فى سبيل نشأة شكل من أشكال الوحدة بين الدول والشعوب العربية ، وكان من المفارقات أن القوة الاسعمارية الكبرى ، التى كانت تقف دائما فى وجه الوحدة العربية ، قد أسهمت إسهاما إيجابيا فى التمهيد لإنشاء جامعة الدول العربية .فبعد أن أظهرت الحرب العالمية الثانية الأهمية الإستراتيجية للمنطقة العربية التى تقع فيها قناة السويس ويوجد بها إحتياطى ضخم من البترول . وسارعت بريطانيا - إرضاء للدول العربية ورغبة فيها فى كسب ودها - بإعلان تأييدها لأية حركة تلقى التأييد العام ويكون مقصوداً منها دعم الروابط الثقافية والإقتصادية التي تربط البلاد العربية . فأصدر إيدن وزير خارجية بريطانيا تصريحا فى ٢٩ مايو سنة ١٩٤١ قال فيه « لقد خطى العالم العربى خطوات واسعة فى طريق الرقى وهو يطمع الآن فى تحقيق نوع من الوحدة يجعل منه عالما متماسكا ، ويرجو أن تساعده بريطانيا العظمى فى بلوغ هذا الهدف ويسرنى أن أعلن باسم صاحب الجلاله عن ترحيب بريطانيا بهذه الخطوة وعن إستعدادها لمساعدة القائمين بها حالما تتوفر لديها الأدلة على تأييد الرأي العام العربى لها » . ودعمت بريطانيا هذا الإتجاه الجديد بتصريحين صدرا فى ١٩ مارس ١٩٤٢ و٢٤ فبراير ١٩٤٣ كرر فيهما وزير خارجيتها ماسبق أن أعلنه من تأييد بريطانيا لحركة الوحدة العربية وأوضح أن الخطوة الأولى فى سبيل تحقيق أى مشروع للوحدة العربية يجب أن تأتى من جانب العرب أنفسهم . وعلى أثر ذلك صرح الأمير عبدالله بن الحسين بأن العرب سيعقدون فى أقرب فرصة متاحة مؤتمراً عربياً عاماً(١).

٨٢٤ - وقد سارعت الحكومة المصرية إلى إجراء مشاورات بشأن الوحدة العربية وفى سنة ١٩٤٣، وبدأت الحكومة المصرية مشاوراتها مع كل دولة على حدة ، وقد أطلق على هذه المشاورات « مشاورات الوحدة العربية » .ثم بادرت الحكومة المصرية إلى عقد لجنة تحضيرية للمؤتمر العربى العام، إجتمعت بالإسكندرية فى الفترة بين ٢٥ سبتمبر و٧ أكتوبر ١٩٤٤ ، إشتركت فيها كل من سوريا ولبنان وشرق الأردن والعراق والمملكة العربية السعودية ومصر ، ومندوب عن اليمن . وأسفر عمل هذه اللجنة عن وضع بروتوكول الأسكندرية الذى تم التوقيع عليه فى ٧ أكتوبر ١٩٤٤ والذى إنطوى على المبادىء الأساسية التى تقوم عليها جامعة الدول العربية ، حيث جاء به « أن ممثلى هذه الدول إثباتا للصلات الوثيقة والروابط العديدة التى تربط البلاد العربية جمعاء ، وحرصا على توطيد هذه الروابط وتدعيمها وتوجيها إلى ما فى خير البلاد العربية قاطبة وصلاح أحوالها وتأمين

---

(١) أنظر الأستاذة الدكتورة عائشة راتب وصلاح الدين عامر - المرجع السابق الاشارة إليه ص ٣١٢ .

مستقبلها وتحقيق أمانيها وآمالها وإستجابة للرأى العام العربى فى جميع الأقطار العربية إتفقوا على تأليف « جامعة الدول العربية » للدول العربية أن تنضم لها « على قدم المساواة » .

٨٢٥ - وتفرعت عن اللجنة التحضيرية لجنة فرعية سياسية تولت وضع مشروع ميثاق جامعة الدول العربية، وقامت برفعه إلى اللجنة التحضيرية التى أقرته بالإجماع فى ١٩ مارس سنة ١٩٤٥ . وفى ٢٢ مارس ١٩٤٥ وقع ممثلو الدول العربية الست ، التى كانت ممثلة فى المؤتمر العربى العام ، وهى سوريا ولبنان وشرق الأردن والعراق والمملكة العربية السعودية ومصر على ميثاق جامعة الدول العربية . وقامت اليمن ، التى لم تمثل رسميا فى المؤتمر العربى العام ، بالتوقيع على الميثاق فى صنعاء فى ٥ مايو ١٩٤٥ . وسارعت هذه الدول إلى إيداع وثائق تصديقها على الميثاق الذى أصبح نافذا إعتباراً من ١٠ مايو ١٩٤٥ . وهكذا قامت جامعة الدول العربية قانونا كمنظمة دولية إقليمية[١].

ثانياً : أهداف جامعة الدول العربية :

٨٢٦ - أنشئت جامعة الدول العربية للدفاع عن مصالح الدول العربية الأعضاء بها من ناحية ، وللدفاع عن مصالح المجتمع العربى على وجه العموم من ناحية أخرى وهذا هو المحور الذى تتفرغ عنه بقية الأهداف التى أنشئت من أجلها الجامعة . فقد أشار بروتوكول الاسكندرية إلي أنه « تكون مهمة مجلس الجامعة مراعاة تنفيذ ماتبرمه هذه الدول فيما بينها من الإتفاقات ، وعقد إجتماعات دورية لتوثيق الصلات بينها ، وخططها السياسية تحقيقا للتعاون بينها ، وصيانة لإستقلالها وسيادتها من كل إعتداء بالوسائل الممكنة ، وللنظر بصفة عامة فى شئون البلاد العربية ومصالحها » كما أشار البروتوكول فى موضع آخر إلى « ويتوسط المجلس فى الخلاف الذى يخشى منه وقوع حرب بين دولة من دول الجامعة وبين أية دولة أخرى لها أو غيرها ... »

ومن ناحية أخرى تحدثت ديباجة ميثاق جامعة الدول العربية عن « العمل على دعم الروابط بين الدول العربية وتوطيدها ، وتوجيه جهود تلك البلاد إلى ما فيه خير البلاد العربية قاطبة وصلاح

---

(١) حاول بعض الكتاب الغربيين التشكيك فى وصف جامعة الدول العربية كمنظمة دولية إقليمية حيث ذهب البعض إلى أنها لاتعدو أن تكون رابطة بن دول ذات سيادة ، وذهب البعض الآخر إلي القول بأنها لاتعدو أن تكون إحدي الصور الضعيفة للتحالفات الدولية .
أنظر فى هذه الأراء - الأستاذ الدكتور مفيد شهاب - جامعة الدول العربية « ميثاقها وإنجازاتها من مطبوعات معهد البحوث والدراسات العربية - القاهرة ١٩٧٨ ص ٢٨ هامش (١) غير أن هذا الجدل الفقهى لم تعد له قيمة حيث تجرى الغالبيةالساحقة من الفقه الدولي على اعتبار جامعة الدول العربية منظمة إقليمية وتعترف لها سائر المنظمات الدولية العالمية بهذا الوصف ، وفى طليعتها الأمم المتحدة .

أحوالها وتأمين مستقبلها وتحقيق أمانيها وآمالها .. » بينما نصت المادة الثانية من الميثاق والتى حددت أهداف الجامعة على أن « الغرض من الجامعة توثيق الصلات بين الدول المشتركة فيها ، وتنسيق خططها السياسية ، تحقيقا للتعاون بينها وصيانة لإستقلالها وسيادتها ، والنظر بصفة عامة فى شئون البلاد العربية ومصالحها .

كذلك من أغراضها تعاون الدول المشتركة فيها تعاونا وثيقاً بحسب نظم كل دولة منها وأحوالها فى الشئون الآتية :

(أ) الشئون الاقتصادية والمالية ، ويدخل فى ذلك التبادل التجارى والجمارك والعملة ، وأمور الزراعة والصناعة .

(ب) شئون المواصلات ويدخل فى ذلك السكك الحديدية ، والطرق ، والطيران ، والملاحة ، والبرق، والبريد .

(جـ) شئون الثقافة .

(د) شئون الجنسية ، والجوازات ، والتأشيرات ، وتنفيذ الأحكام وتسليم المجرمين .

(هـ) الشئون الإجتماعية .

(و) الشئون الصحية .

وهكذا يمكن القول أن أهداف جامعة الدول العربية هى :

١ - تحقيق المزيد من الوحدة بين الدول العربية .

٢ - صيانة إستقلال الدول الأعضاء .

٣ - تحقيق التعاون العربى فى شتى المجالات .

٤ - المحافظة على السلام والأمن العربى .

٥ - التعاون مع الهيئات الدولية .

٦ - النظر بصفة عامة فى الشئون والمصالح العربية .

ونعرض فيما يلى لهذه الأهداف :

١ - تحقيق المزيد من الوحدة بين الدول العربية :

٨٢٧ - طالبت بعض الحكومات العربية ، خلال المرحلة التحضيرية لإنشاء الجامعة ، بإقامة شكل من الوحدة ، أو الإتحاد بين الدول العربية ، يتميز بوجود حكومة أو سلطة مركزية يمكنها فرض إرادتها على الدول العربية الأعضاء بها ، وتوحيد سياسات هذه الدول فى مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والإجتماعية والثقافية، سواء أخذ هذا الاتحاد شكل الاتحاد الفيدرالى أو الكونفدرالى. ولكن هذا الاتجاه لم يلق إستجابة من جانب باقى الحكومات العربية ، ومن ثم فقد أسفرت المفاوضات عن الاتفاق على إنشاء الجامعة العربية كهيئة دولية لتنسيق السياسات بين الدول الأعضاء وتحقيق التعاون الاختيارى فيما بينها . ومع ذلك فإن بروتوكول الاسكندرية وميثاق جامعة الدول العربية قد عبرا تعبيرا واضحاً عن الرغبة فى ألا يقتصر الهدف من إنشاء الجامعة على التعاون الإختيارى ، وأن يكون على رأس أهداف جامعة الدول العربية تحقيق المزيد من الوحدة بين الدول العربية ، وهو الأمر الذى عبر عنه بروتوكول الاسكندرية بالقول « مع الاغتباط بهذه الخطوة المباركة ترجو اللجنة أن توفق البلاد العربية فى المستقبل إلى تدعيمها بخطوات أخرى ، وبخاصة إذا أسفرت الأوضاع العالمية بعد الحرب القائمة عن نظم تربط بين الدول بروابط أمتن وأوثق » .

٨٢٨ - وتجدر الإشارة إلى أن الجامعة العربية قد عرفت الكثير من الجهود والتطورات التى إستهدفت تحقيق المزيد من الوحدة بين الدول العربية ، وخاصة بعد إتساع نطاق العضوية فى الجامعة العربية ، وحسبنا أن نشير إلى معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادى لدول الجامعة التى تم التوقيع عليها فى عام ١٩٥٠ ، وقد أنشأت هذه المعاهدة ثلاثة أجهزة هى اللجنة العسكرية الدائمة ، ومجلس الدفاع المشرك ، والمجلس الاقتصادى وهذا المجلس الأخير اكتسب كيانا ذاتيا مستقلا بمقتضى البروتوكول الذى وافق عليه مجلس الجامعة فى عام ١٩٥٩[(١)]. وقد أعقب ذلك إبرام عدد كبير من الاتفاقات بين دول الجامعة العربية إستهدفت تحقيق المزيد من التقارب والتعاون بين هذه الدول فى مختلف المجالات ، وأنشئت إلى جانب الجامعة منظومة من المنظمات العربية المتخصصة ، كما قامت الجامعة بإنشاء العديد من مجالس الوزراء العرب فى إطار الجامعة ، وذلك بهدف تحقيق المزيد من التعاون والوحدة بين الدول العربية .

٢ - صيانة إستقلال الدول الأعضاء :

٨٢٩ - ورد النص على هذا الهدف بوضوح فى بروتوكول الاسكندرية ، وفى ديباجة ميثاق الجامعة والمادة الثانية منه ، فالهدف الأساسى لإنشاء الجامعة هو صيانة إستقلال الدول الأعضاء فى

---

(١) أنظر الأستاذ الدكتور مفيد شهاب - المرجع السابق الإشارة إليه ص ٣٣.

الجامعة والمحافظة على سيادتها ولا ريب أن تعاون الدول العربية وتضامنها داخل الجامعة ، وفى إطار العمل المشترك الذى تجسده الجامعة يدعم إستقلال الدول الأعضاء ويؤدى إلى المحافظة عليه ، ويحول دون المساس بها من جانب الدول الأجنبية .

ولقد كان من المؤسف حقا أن هذا المبدأ قد إستخدم فى الوقت ذاته لمحاولة إضعاف دور الجامعة العربية ، حيث حاول البعض عند صياغة الميثاق التأكيد على أن هدف صيانة إستقلال الدول الأعضاء لايقوم فى مواجهة الدول الأجنبية فقط ، وإنما يتعين أن يقوم أيضاً فى مواجهة باقى الدول الأعضاء فى الجامعة - وهذا أمر طبيعى - وفى مواجهة جامعة الدول العربية ذاتها ، ومن ثم فقد كان ذلك الحرص على قاعدة الإجماع ، وعدم تخويل أجهزة الجامعة أيه صلاحيات إلزامية فى مواجهة الدول الأعضاء يمكن أن تفسر على أنها تنطوى على مساس بإستقلال هذه الدول(١) .

٣ - تحقيق التعاون العربى فى شتى المجالات :

٨٣٠ - سلفت الإشارة إلى المادة الثانية من الميثاق التى جعلت التعاون فى جميع المجالات هدفا رئيسيا من أهداف جامعة الدول العربية ، وجاءت المادة الرابعة من الميثاق لتنص على أن « تؤلف لكل من الشئون المبينة فى المادة الثانية لجنة خاصة تمثل فيها الدول المشتركة فى الجامعة وتتولى هذه اللجان وضع قواعد التعاون ومداه ، وصياغتها فى شكل مشروعات إتفاقات تعرض على المجلس للنظر فيها ، تمهيداً لعرضها على الدول المذكورة .

ويجوز أن يشترك فى اللجان المتقدم ذكرها أعضاء يمثلون البلاد العربية الأخرى ، ويحدد المجلس الأحوال التى يجوز فيها إشتراك أولئك الممثلين ، وقواعد التمثيل » .

وقد شهدت الممارسة تطوراً واسع المدى للتعاون العربى فى المجالات غير السياسية بصفة خاصة ، على نحو ماسبقت الاشارة إليه وذلك من خلال إتفاقية الدفاع المشترك والتعاون الإقتصادى من ناحية وقرارات مؤتمرات القمة من ناحية أخرى ، فضلا عن إنشاء عدد كبير من المنظمات العربية المتخصصة وإبرام العديد من الاتفاقيات(٢) .

٤ - المحافظة على السلام والأمن العربى :

٨٣١ - أشار بروتوكول الإسكندرية والميثاق فى مواطن عديده إلى عدم جواز اللجوء إلى القوة لفض المنازعات بين دول الجامعة حيث ورد ببروتوكول الاسكندرية النص على أنه « لايجوز على

---

(١) أنظر فى تفصيلات ذلك المرجع السابق ص ٣٥ -٣٦ .
(٢) فى هذا المعنى المرجع السابق ص ٣٩ .

كل حال الإلتجاء إلى القوة لفض المنازعات بين دول الجامعة » . كما أشار أيضا إلى وجوب أن يتوسط مجلس الجامعة فى أى نزاع يخشى أن يؤدى إلى نزاع مسلح بين الدول العربية حيث جاء به « يتوسط المجلس فى الخلاف الذى يخشى منه وقوع حرب بين دولة من دول الجامعة ، وبين أية دولة من دول الجامعة أو غيرها للتوفيق بينها » .

كما فصلت المادتان الخامسة والسادسة من الميثاق المعانى المتقدمة (وسنورد نصيهما فيما بعد عند الحديث عن مبادىء الجامعة) بحيث يمكن القول بأن من أهداف جامعة الدول العربية المحافظة على السلام والأمن العربى ، وبعبارة أخرى النظام العربى القائم على ثلاثة محاور رئيسية هى :

(أ) عدم لجوء الدول العربية إلى القوة لفض المنازعات التى تثور فيما بينها .

(ب) تدخل مجلس الجامعة فى أى خلاف أو نزاع بين دولتين من دول الجامعة أو دولة عضو ودولة أخرى يمكن أن يؤدى إستمراره إلى نشوب صراع مسلح وذلك بغية التوصل إلى تسوية سلمية ، وذلك فى إطار الضوابط التى وضعها الميثاق فى هذا الشأن .

(جـ) عدم جواز تدخل الدول العربية الأعضاء فى الجامعة فى الشئون الداخلية للدول الأعضاء الأخرى أوغيرها .

٥ - التعاون مع الهيئات الدولية الأخرى :

٨٣٢ - تضمنت الفقرة الثالثة من المادة الثالثة من ميثاق جامعة الدول العربية الإشارة إلى دور مجلس الجامعة فى تقرير وسائل التعاون مع الهيئات الدولية التى قد تنشأ فى المستقبل حيث نصت على أن « ويدخل فى مهمة المجلس كذلك تقرير وسائل التعاون مع الهيئات الدولية التى قد تنشأ فى المستقبل ، لكفالة الأمن والسلام ، ولتنظيم العلاقات الاقتصادية والإجتماعية » وهكذا إهتم ميثاق جامعة الدول العربية بإفراد نص يسمح للجامعة بالتعاون مع المنظمة الدولية الكبرى ، التى كانت الاستعدادات تجرى للتمهيد والتحضير لإنشائها ، وقت صياغة ميثاق جامعة الدول العربية ، ألا وهى الأمم المتحدة وقد تحقق هذا التعاون بالفعل بين جامعة الدول العربية وهيئة الأمم المتحدة ، حيث تم إبرام إتفاق دولى بينهما بموجب الخطابات المتبادلة بين الأمين العام للأمم المتحدة ، والأمين العام لجامعة الدول العربية فى ٢١و٢٢ ديسمبر ١٩٦٠ إنطوى على المبادىء الرئيسية التى تحكم التعاون بينهما ، بما فى ذلك إجراء المشاورات ، وتبادل الوثائق والمعلومات وتمثيل كل من الهيئتين لدى الهيئة الأخرى . وقد اتسع نطاق هذا التعاون فشمل الوكالات المتخصصة المرتبط بالأمم المتحدة ،

كما تعاونت جامعة الدول العربية أيضاً مع المنظمات الدولية الأخرى وفى طليعتها منظمة الوحدة الافريقية ومنظمة المؤتمر الإسلامى وغيرها من المنظمات الإقليمية المتخصصة .

٦ - النظر فى الشئون والمصالح العربية بصفة عامة :

٨٣٣ - إقتصرت عضوية جامعة الدول العربية فى البداية على سبع دول عربية ، ولم تشمل جميع الدول والأقطار العربية الأخرى بسبب الظروف والأوضاع السياسية التى كانت سائدة فى ذلك الحين ، والتى كان من أهمها إستمرار خضوع هذه الأقطار والأقاليم للسيطرة الأجنبية فى صورها المختلفة ، ومن ثم فقد كان من الطبيعى أن تهتم الجامعة بشعوب هذه البلدان ، التى لم تتمكن من الإنضمام إلى الجامعة ، وأن تعمل على ما يحقق مصالحها ، وتقدم لها يد العون كلما إستطاعت إلى ذلك سبيلاً ، وذلك فى ضوء نظرة ميثاق جامعة الدول العربية إلى الجامعة بإعتبارها رمزاً لوحدة العالم العربى بأسره، وأن الجامعة قد أنشئت إستجابة للرأى العام فى جميع الأقطار العربية . ولقد كان طبيعياً والحال كذلك أن يكون من أهداف جامعة الدول العربية النظر بصفة عامة فى شئون المجتمع ومصالحه ، والآن وبعد أن حصلت الدول العربية على إستقلالها وإنضوت تحت مظلة جامعة الدول العربية فقد تجسد هذا الهدف فى النظر فى كل ما يهم الدول الأعضاء فى الجامعة وشعوبها ورعاية مصالحها والعمل على تحقيق آمالها .

ثالثاً : مباديء جامعة الدول العربية :

٨٣٤ - لم يتضمن ميثاق جامعة الدول العربية نصاً يتضمن تعداداً للمبادىء التى تحكم عمل الجامعة وتمثل إطاراً نظرياً للمبادىء الحاكمة للجامعة ونشاطها ، وذلك على غرار نص المادة الثانية من ميثاق الأمم المتحدة ومع ذلك فإن نصوص ميثاق جامعة الدول العربية تنطوى على عدد من المبادىء التى يمكن إستخلاصها بوضوح ، والتى تعتبر بمثابة المبادىء العامة لجامعة الدول العربية ، وأهم هذه المبادىء هى :

١ - المساواة بين الدول الأعضاء .

٢ - تسوية المنازعات بالوسائل السلمية .

٣ - عدم جواز إستخدام القوة .

٤ - عدم التدخل فى الشئون الداخلية للدول الأعضاء .

٥ - المساعدة المتبادلة .

٦ - الإلتزام بمبادىء الأمم المتحدة .

ونعرض لهذه المبادىء بشىء من التفصيل فيما يلى :

١ - مبدأ المساواة بين الدول الأعضاء :

٨٣٥ - طالبت بعض الدول العربية ، خلال المرحلة التحضيرية لوضع ميثاق جامعة الدول العربية ، بضرورة النص على مبدأ المساواة القانونية بين الدول الأعضاء فى الجامعةإلا أن غالبية الوفود المشتركة فى المفاوضات وجدت أن هذا المبدأ ليس فى حاجة إلى نص خاص ، فهو من المبادىء الأساسية التى لا تحتاج إلى تأكيد . فضلاً عن أن العديد من نصوص الميثاق تكشف عنه بوضوح وتؤكد وجوده كمبدأ أساسى من مبادىء الجامعة ، بل هو فى طليعة هذه المبادىء ، فالفقرة الأولى من بروتوكول الإسكندرية تنص على أن « ويكون لهذه الجامعة مجلس يسمى مجلس جامعة الدول العربية تمثل فيه الدول المشتركة فى الجامعة على قدم المساواة » . وهو الأمر الذى أكدته أيضاً الفقرة الأولى من المادة الثالثة من الميثاق التى نصت على أن « يكون للجامعة مجلس يتألف من ممثلى الدول المشتركة فى الجامعة ، ويكون لكل منها صوت واحد مهما يكن عدد ممثليها . وقد إنعكس مبدأ المساواة بين الدول الأعضاء فى مظاهر عديدة منها المساواة فى عضوية مجلس الجامعة واللجان المتخصصة . ولكل دولة صوت واحد فى مجلس الجامعة وفى اللجان المختلفة . كما أن لكل الدول الأعضاء الحق فى رئاسة مجلس الجامعة وذلك وفقاً لنظام التناوب المعمول به . وهكذا فإن الدول الأعضاء فى الجامعة تتحقق بينها المساواة القانونية بحيث لا تحصل الدول العربية الكبيرة على أية مزايا فى الجامعة لا تحصل عليها غيرها من الدول .

٢ - مبدأ تسوية المنازعات بالوسائل السلمية :

٨٣٦ - إذا كانت المحافظة على السلم والأمن العربى هى أحد أهداف جامعة الدول العربية ، فلقد كان من الطبيعى أن يكون مبدأ تسوية المنازعات بالوسائل السلمية هو أحد المبادىء التى تقوم عليها هذه الجامعة ، سيما وأن تحقيق التعاون بين الدول العربية ، وهو أحد أهداف الجامعة أيضاً ، لا يستقيم مع إمكانية تسوية المنازعات بالوسائل غير السلمية أى بإستخدام القوة .

والواقع أن هذا المبدأ يرتبط بمبدأ تحريم إستخدام القوة فى العلاقات العربية ، فإذا كان الميثاق قد أقام الجامعة على مبدأ عدم جواز إستخدام القوة فى العلاقات العربية ، فلقد كان من المنطقى أن يكون هناك سبيل للحيلولة دون تحول الخلافات إلى نزاعات مسلحة بين الدول الأعضاء أو بينها وبين غيرها .

٣ - عدم جواز إستخدام القوة في العلاقات بين الدول الأعضاء :

٨٣٧ - تضمن بروتوكول الإسكندرية نصاً يقرر بجلاء أنه « ولا يجوز على كل حال الإلتجاء إلى القوة لفض المنازعات بين دولتين من دول الجامعة ، ولكل دولة أن تعقد مع دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها إتفاقات خاصة لا تتعارض مع نصوص هذه الأحكام أو روحها » ونصت المادة الخامسة من الميثاق في مستهل فقرتها الأولى على أن « لا يجوز الإلتجاء إلى القوة لفض المنازعات بين دولتين أو أكثر من دول الجامعة ... »

وهكذا جاء ميثاق جامعة الدول العربية مسايراً للإتجاه الدولي الذي تبلور ، بعد صياغة ميثاق جامعة الدول العربية ، في ميثاق الأمم المتحدة والذي عبرت عن المادة الثانية منه ميثاق الأمم المتحدة في فقرتها الرابعة ، من تحريم اللجوء إلى إستخدام القوة أو التهديد بها في العلاقات الدولية .

٤ - عدم التدخل في الشئون الداخلية للدول الأعضاء :

٨٣٨ - نصت المادة الثامنة من ميثاق جامعة الدول العربية على أن « تحترم كل دولة من الدول المشتركة في الجامعة نظام الحكم في دول الجامعة الأخرى ، وتعتبره حقاً من حقوق تلك الدول ، وتتعهد بأن لا تقوم بعمل يرمي إلى تغيير ذلك النظام فيها » .ومن ثم فإن مبدأ عدم التدخل في الشئون الداخلية للدول الأعضاء يلقى على عاتق الدول الأعضاء في الجامعة ، والأطراف في ميثاقها ، واجبين أساسين **أولهما** :وجوب إحترام كل دولة عضو في الجامعة لنظم الحكم القائمة في الدول الأعضاء الأخرى ، وذلك على إعتبار أن إختيار نظام الحكم في كل دولة هو شأن من أخص شئون هذه الدولة . وهذا الواجب يعني أيضا أن تمتنع الدولة العضو عن إزدراء نظم الحكم في بقية الدول الأعضاء، أو التهجم على هذه النظم . **وثانيهما** : التعهد بعدم القيام بأي عمل يستهدف الإطاحة بهذه النظم أو محاولة تغييرها ، والميثاق لم يحرم العمل العسكري وحده فقط ، ولكنه حرم أيضا أي عمل يستهدف الإطاحة بهذه النظم ، أو بأي منها ، سواء كان هذا العمل عدواناً عسكرياً أو مساندة أو تدبيراً لإنقلاب عسكري ، أو إقتصر العمل على مجرد التحريض السياسي والإعلامي ، فكل هذه أعمال حظرتها المادة الثانية من الميثاق .

وهذا المبدأ يتوافق تماماً مع الطبيعة القانونية لجامعة الدول العربية بإعتبارها منظمة للتعاون الإختياري بين الدول الأعضاء فيها ، وليست منظمة فوق هذه الدول ، يمكن لها أن تفرض أموراً معينة على الدول الأعضاء فيها[١] .

---

(١) أنظر في هذا المعنى وفي إنعكاسات هذا المبدأ ومظاهره في الميثاق وفي نظم العمل في الجامعة العربية - المرجع السابق ص ٥١ - ٥٢ .

٥ – مبدأ المساعدة المتبادلة :

٨٣٩ – نصت المادة السادسة من الميثاق على أنه « إذا وقع إعتداء على دولة من أعضاء الجامعة ، أو خشى وقوعه فللدولة المعتدى عليها ، أو المهددة بالإعتداء أن تطلب دعوة المجلس للإنعقاد فوراً .

ويقرر المجلس التدابير اللازمة لدفع هذا الإعتداء ، ويصدر القرار بالإجماع ، فإذا كان الإعتداء من إحدى دول الجامعة ، لا يدخل فى حساب الإجماع رأى الدولة المعتدية

إذا وقع الإعتداء بحيث يجعل حكومة الدولة المعتدى عليها عاجزة عن الإتصال بالمجلس ، فلممثل تلك الدولة فيه أن يطلب إنعقاده للغاية المبينة فى الفقرة السابقة ، وإذا تعذر على الممثل الإتصال بمجلس الجامعة ، حق لأى دولة من أعضائها أن تطلب إنعقاده » .

وهذه المادة تقيم التضامن فى مواجهة العدوان بين الدول الأعضاء فى الجامعة ، سواء كان العدوان واقعاً من إحدى الدول الأعضاء فى الجامعة أو من غيرها . ومن ثم فإن هذا التضامن فى مواجهة العدوان يفرض على الدول الأعضاء فى الجامعة واجباً بمعاونة الدولة ضحية العدوان ، وذلك من خلال التدابير التى يقررها مجلس الجامعة بقرار يصدر بالإجماع ، فيما عدا الحالة التى يكون العدوان فيها واقعاً من دولة عضو فى الجامعة على دولة عضو أخرى ، فلا يدخل فى حساب الإجماع صوت الدولة المعتدية .

وقد جاءت المادة الثالثة من معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الإقتصادى فأكدت هذا المبدأ وزادته إيضاحاً بنصها على أن « تعتبر الدول المتعاقدة ، كل إعتداء مسلح يقع على أية دولة أو أكثر منها أو على قواتها المسلحة ، إعتداء عليها جميعاً ، ولذلك فإنها عملاً بحق الدفاع الشرعى (الفردى والجماعى) عن كيانها تلتزم بأن تبادر إلى معونة الدولة أو الدولة المعتدى عليها بأن تتخذ على الفور جميع التدابير وتستخدم جميع ما لديها من وسائل بما فى ذلك إستخدام القوة المسلحة لرد الإعتداء ، ولإعادة الأمن والسلام إلى نصابهما » .

٦ – الإلتزام بمبادىء الأمم المتحدة :

٨٤٠ – على الرغم من أن ميثاق جامعة الدول العربية قد سبق ميثاق الأمم المتحدة ، فإن واضعى ميثاق الجامعة قد أخذوا فى إعتبارهم وحسبانهم أن هيئة دولية عالمية فى سبيلها إلى

الظهور ، ومن ثم فقد تضمن الميثاق نص المادة الثالثة السالف الإشارة إليها ، والتى أشارت إلى التعاون مع الهيئات الدولية التى قد تنشأ فى المستقبل لكفالة الأمن والسلام ولتنظيم العلاقات الإقتصادية والإجتماعية

والواقع أنه يمكن إستخلاص مبدأ إلتزام الجامعة العربية بمبادىء الأمم المتحدة من النص السالف ومن الممارسة التى إستقر عليها عمل جامعة الدول العربية ، فى علاقتها بهيئة الأمم المتحدة ، وفى الوثائق القانونية الخاصة بجامعة الدول العربية ، والتى تلت إنشاء هيئة الأمم المتحدة ، وحسبنا أن نشير بصفة خاصة إلى معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الإقتصادى التى وقعتها الدول العربية الأعضاء بالجامعة فى عام ١٩٥٠ ، والتى دخلت حيز النفاذ فى عام ١٩٥٢ ، والتى أشارت فى ديباجتها إلى ميثاق الأمم المتحدة وأهدافها . ونصت المادة الثانية منها على أنه « وتطبيقاً لأحكام المادة السادسة من ميثاق جامعة الدول العربية ، والمادة الحادية والخمسين من ميثاق الأمم المتحدة يخطر على الفور مجلس الجامعة ، مجلس الأمن بوقوع الإعتداء ، وما إتخذ فى صدده من تدابير وإجراءات » . بل إن المادة الحادية عشرة من ذات المعاهدة قد ذهبت إلى الحد الذى نصت فيه على أنه « وليس فى أحكام هذه المعاهدة ما يمس ، أو يقصد به أن يمس بأية حال من الأحوال الحقوق والإلتزامات المترتبة ، أو التى قد تترتب للدول الأطراف فيها بمقتضى ميثاق هيئة الأمم المتحدة أو المسئوليات التى يضطلع بها مجلس الأمن فى المحافظة على السلام والأمن الدولى » .

رابعاً : العضوية فى جامعة الدول العربية :

٨٤١ - نصت المادة الأولى من ميثاق جامعة الدول العربية على أن « تتألف جامعة الدول العربية من الدول العربية المستقلة الموقعة على هذا الميثاق . ولكل دولة عربية مستقلة الحق فى أن تنضم إلى الجامعة ، فإذا رغبت فى الإنضمام ، قدمت طلباً بذلك يودع لدى الأمانة العامة الدائمة ، ويعرض على المجلس فى أول إجتماع يعقد بعد تقديم الطلب » .

ويبين من هذا النص أن العضوية فى الجامعة تنقسم إلى نوعين ، كما هو الحال بالنسبة للعضوية فى الأمم المتحدة ، عضوية أصلية للدول التى قامت بوضع ميثاق جامعة الدول العربية ، والتوقيع ثم التصديق عليه ، وعضوية بالإنضمام بالنسبة للدول العربية التى إكتسبت هذه العضوية فيما بعد قيام الجامعة العربية ونفاذ ميثاقها قانوناً .

١ - العضوية الأصلية :

٨٤٢ - أعضاء جامعة الدول العربية الأصليون سبع دول هى « : مصر ، وسوريا ، والعراق ، واليمن ، ولبنان ، والأردن ، والمملكة العربية السعودية .وقد قام ممثلو هذه الدول بالتوقيع على ميثاق الجامعة فى ٢٢ مارس ١٩٤٥ فيما عدا اليمن التى قام ممثلها بالتوقيع على الميثاق فى صنعاء فى ٥ مايو ١٩٤٥ . ثم قامت هذه الدول بإيداع وثائق تصديقها على الميثاق ، والذى أصبح نافذاً إعتباراً من ١٠ مايو ١٩٤٥ تاريخ مضى خمسة يوماً بعد إيداع وثيقة التصديق الرابعة (المادة ٢٠ من الميثاق)[١] .

٢ - العضوية بالإنضمام :

٨٤٣ - إشترطت المادة الأولى من ميثاق جامعة الدول العربية ، السالف الأشارة إليها ، فى الدولة الراغبة فى الإنضمام الى عضوية الجامعة أن تكون دولة عربية ، مستقلة ، وأن يوافق مجلس الجامعة على قبولها فى عضوية الجامعة .

(أ) شرط العروبة :

٨٤٤ - يشترط فى الدولة الراغبة فى الانضمام أن تكون دولة عربية ، ومع ذلك فإن ميثاق الجامعة لم يتضمن تعريفا للعروبة ، أو معايير واضحة محددة لتحديد مدى عروبة الدولة الراغبة فى الإنضمام . ويتولى مجلس الجامعة على أساس كل حالة على حدة تقدير مدى توافر شرط العروبة فى الدولة راغبة العضوية . ولم يثر هذا الشرط مشاكل تذكر إلا بصدد حالتين هما حالة موريتانيا ، والصومال ، ومع ذلك تغلبت الإعتبارات القومية ووافق مجلس الجامعة على قبول الدولتين .

(ب) شرط الاستقلال :

٨٤٥ - يتعين أن تكون الدولة طالبة العضوية دولة مستقلة ، فالدول المستقلة هى التى تستطيع تحمل وتنفيذ إلتزامات الميثاق . ويجرى عرف المنظمات الدولية على الأخذ بالمفهوم الواسع

---

(١) أودعت مملكة شرق الأردن وثيقة تصديقها على الميثاق فى ١٩٤٥/٤/١٠ ، وتلتها المملكة المصرية فى ١٩٤٥/٤/١٢ والمملكة العربية السعودية فى ١٩٤٥/٤/١٦ والمملكة العراقية فى ١٩٤٥/٤/٢٥ والجمهورية اللبنانية فى ١٩٤٥/٥/٢٦ والمملكة المتوكلية اليمنية فى ١٩٤٥/٥/٢٩ والجمهورية السورية فى ١٩٤٦/٢/٩ .

للإستقلال ، فيكفى أن تحكم الدولة نفسها حكماً ذاتياً وأن يعترف بوجودها عدد كبير من الدول . وتجدر الاشارة إلى أن ميثاق جامعة الدول العربية قد أفرد ملحقا خاصا بفلسطين[١] ، ظل أساسا لعامل الجامعة مع إقليم فلسطين الذى كان خاضعاً للأنتداب البريطاني عند وضع الميثاق حتى قرر الملوك والرؤساء العرب فى قمة الرباط فى عام ١٩٧٤ الإعتراف بمنظمة التحرير الفلسطينية ، بإعتبارها الممثل الشرعى والوحيد للشعب الفلسطينى . وأعقب ذلك قرار مجلس الجامعة العربية فى سبتمبر ١٩٧٦ ، بناء على إقتراح جمهورية مصر العربية ، قبول منظمة التحرير الفلسطينية عضوا كامل العضوية فى جامعة الدول العربية لها مالكل الأعضاء من حقوق وعليها ماعليهم من واجبات .

(جـ) موافقة مجلس الجامعة :

٨٤٦ - عندما تتقدم الدولة الراغبة فى الإنضمام إلى عضوية الجامعة بطلب ينطوى على هذه الرغبة إلى الأمين العام لجامعة الدول العربية ، يتعين عليه أن يعرض هذا الطلب على مجلس الجامعة فى أول إجتماع له بعد تاريخ تقديم هذا الطلب . ويلاحظ أن المادة الأولى من الميثاق تشير إلى العضوية فى جامعة الدول العربية بإعتبارها حقا للدول العربية المستقلة ، ومن هنا فقد جرى عمل مجلس الجامعة على عدم حرمان أية دولة عربية مستقلة من الإنضمام إلى عضوية الجامعة متى تقدمت بطلب فى هذا الشأن . والأصل أن يصدر قرار مجلس الجامعة بقبول العضو الجديد بالإجماع ، ومع ذلك فإن مجلس الجامعة قرر قبول دولة الكويت عضوا منضما إلى الجامعة فى ٢٠ يوليو ١٩٦١

---

(١) وقد جاء بهذا الملحق « منذ نهاية الحرب العظمى الماضية ، سقطت عن البلاد العربية المنسلخة من الدولة العثمانية ، ومنها فلسطين ، ولاية تلك الدولة ، وأصبحت مستقلة بنفسها ، غير تابعة لأية دولة أخرى ، وأعلنت معاهدة لوزان أن أمورها لأصحاب الشأن فيها ، وإذا لم تكن قد مكنت من تولى أمورها ، فإن ميثاق العصبة فى سنة ١٩١٩ لم يقرر النظام الذى وضعه لها إلا على أساس الإعتراف بإستقلالها ، فوجودها وإستقلالها الدولى من الناحية الشرعية أمر لاشك فيه كما أنه لاشك فى إستقلال البلاد العربية الأخرى ، وإذا كانت المظاهر الخارجية لذلك الاستقلال ظلمت محجوبة لأسباب قاهرة ، فلا يسوغ أن يكون ذلك حائلا دون إشتراكها فى أعمال مجلس الجامعة .

ولذلك ترى الدول الموقعة على ميثاق الجامعة العربية أنه نظراً لظروف فلسطين الخاصة وإلي أن يتمتع هذا القطر بممارسة إستقلاله يتولي مجلس الجامعة أمر إختيار مندوب عربى من فلسطين للإشتراك فى أعماله » .

وذلك على الرغم من إعتراض العراق الذى قاطع جلسات مجلس الجامعة تعبيراً عن إحتجاجه ، وهو مادفع بجانب من الفقه إلى القول بأن قبول الأعضاء يتم على أساس الأغلبية(١).

٣ - عوارض العضوية :

٨٤٧ - إذا إكتسبت الدولة العضوية فى الجامعة - أصلية أو الإنضمام - جاز أن يطرأ من الأسباب مايؤدى الى فقدان هذه العضوية،وقد عنى الميثاق ببيان الأسباب التى يمكن أن تؤدى إلى فقدان الدولة لعضويها بالجامعة، سواء كان ذلك بإرادتها ،إذا ماقررت الإنسحاب من عضوية الجامعة ، أم كان ذلك جبرا وعلى غير رغبة من الدولة ، وذلك فى حالة فصل الدولة من عضوية الجامعة .

(أ) الإنسحاب الإرادى :

٨٤٨ - نصت الفقرة الأولى من المادة الثانية عشرة من الميثاق على أنه « إذا رأت إحدى دول الجامعة أن تنسحب منها ، أبلغت المجلس عزمها على الإنسحاب قبل تنفيذه بسنة » . ويلاحظ أن

---

(١) فى هذا المعنى . الأستاذة الدكتوره عائشة راتب وصلاح الدين عامر - المرجع السابق الإشارة الية ص ٣١٩ وتجدر الاشارة إلى أن ستة عشر دولة عربية قد إنضمت إلى عضوية جامعة الدول العربية وذلك على النحو التالى

١- المملكة الليبية المتحدة فى ٢٨ /١٩٥٣/٣ .
٢- جمهورية السودان في ١٩٥٦/١/١٩
٣- الجمورية التونسية فى ١٩٥٨/١٠/١ .
٤- المملكة المغربية فى ١٩٥٨/١٠/١
٥- دولة الكويت فى ١٩٦١/٧/٢٠ .
٦ - الجمهورية الجزائرية الشعبية فى ١٩٦٢/٨/١٦
٧ - جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية فى ١٩٦٧/١٢/١٢ .
٨ - دولة البحرين فى ١٩٧١/٩/١١ .
٩ - دولة قطر فى ١٩٧١/٩/١١ .
١٠ - سلطنة عمان فى ١٩٧١/٩/١٩ .
١١ - دولة الامارات العربية المتحدة فى ١٩٧١/١٢/٦ .
١٢ - الجمهورية الاسلامية الموريتانية فى ١٩٧٣/١١/٢٦ .
١٣ - جمهورية الصومال الديمقراطية فى ١٩٧٤/٢/١٤ .
١٤ - فلسطين فى ١٩٧٦/٩/٩ .
١٥ - جمهورية جيبوتى فى ١٩٧٧/٩/٤ .
١٦ - جمهورية جزر القمر الاتحادية الاسلامية فى ١٩٩٣/١١/٢٠

وبذا أصبح عدد الأعضاء فى جامعة الدول العربية ٢٢ دولة حيث زالت العضوية عن جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية بإندماجها مع الجمهورية العربية اليمنية فى دولة واحدة .

الميثاق لم يضع شروطا خاصة لضبط عملية الإنسحاب من عضوية الجامعة ، ولم يشترط موافقة مجلس الجامعة على هذا الإنسحاب ، فللدولة الراغبة فى الإنسحاب أن تعلن قرارها وتقوم بتنفيذه بعد مضى السنة المنصوص عليها فى المادة ١٨ / ١ من الميثاق دون حاجة لأى إجراء آخر ، وتعتبر منسحبة من عضوية الجامعة ، فاقدة لها بعد مضى سنة على قرارها بالإنسحاب من الجامعة .

(ب) الإنسحاب بسبب تعديل الميثاق :

٨٤٩ - أجازت المادة ١٩ من الميثاق للدولة التى لا توافق على تعديل يتم إدخاله على الميثاق أن تنسحب فوراً عند سريان التعديل الذى لا توافق عليه ، حيث نصت هذه المادة على أنه « يجوز بموافقة ثلثى دول الجامعة تعديل هذا الميثاق ، وعلى الخصوص لجعل الروابط بينها أمتن وأوثق ولإنشاء محكمة عدل عربية ولتنظيم صلات الجامعة بالهيئات الدولية التى قد تنشأ فى المستقبل لكفالة الأمن والسلام .

ولا يبت فى التعديل إلافى دور الإنعقاد التالى للدور الذى يقدم فيه الطلب . وللدولة التى لا تقبل التعديل أن تنسحب عند تنفيذه ، دون التقيد بأحكام المادة السابقة » .

(جـ) الفصل من الجامعة :

٨٥٠ - نصت المادة ١٨ / ٢ من الميثاق على أن « ولمجلس الجامعة أن يعتبر أية دولة لا تقوم بواجبات هذا الميثاق منفصلة عن الجامعة ، وذلك بقرار يصدر بإجماع الدول عدا الدولة المشار إليها » . والمقصود بالإجماع إجماع كل الدول الأعضاء فى الجامعة ، حتى لا يصدر قرار بفصل دولة عضو فى غياب بعض الأعضاء الآخرين . ويوجه جانب من الفقه الإنتقاد لهذا النص لما يترتب على فصل دولة من عضوية الجامعة إستعادة حريتها فى التصرف مما قد يؤدى إلى عرقلة العمل العربى المشترك(١) .

وتجدر الإشارة إلى أن الدولة المفصولة تفقد حقوق العضوية فى الجامعة من تاريخ صدور قرار الفصل .

(د) زوال الشخصية القانونية للدولة :

٨٥١ - يترتب على زوال الشخصية القانونية لدولة عضو فى الجامعة العربية أن تنقضى عضويتها فى الجامعة . وقد حدث ذلك فعلا عندما قامت الوحدة بين مصر وسوريا فى عام ١٩٥٨ ونشأت نتيجة لهذه الوحدة دولة جديدة هى الجمهورية العربية المتحدة حيث فقدت سوريا عضويتها

---

(١) فى هذا المعنى - المرجع السابق ص ٣٢١ .

فى الجامعة بسبب زوال شخصيتها القانونية ، ولكنها إستردت هذه العضوية بعد الانفصال الذى وقع فى عام ١٩٦١ والذى أدى إستعادتها لشخصيتها القانونية وقد تحقق هذا الأمر مرة أخرى عقب إتمام الوحدة بين شطرى اليمن ، حيث فقد اليمن الجنوبى (جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية) عضويته فى الجامعة بعد إندماجه مع اليمن الشمالى فى دولة واحدة .

خامسا : إختصاصات جامعة الدول العربية :

٨٥٢ - بديهى أن ترتبط إختصاصات جامعة الدول العربية بالأهداف التى أنشئت هذه المنظمة من أجل تحقيقها . فإذا كان أحد أهداف الجامعة هو صيانة إستقلال الدول الأعضاء بها ، فإن ذلك لابد أن يعنى بالضرورة أن يكون للجامعة إختصاص قمع أى عدوان تتعرض له دولة عربية عضو بالجامعة ، وهكذا يمكن تناول أهداف الجامعة لتحديد إختصاصاتها التى لابد لها أن تكون مرتبطة بالأهداف التى « تسعى الجامعة إلى تحقيقها ومن ناحية أخرى فإن المبادىء التى لا تلتزم بها الجامعة هى التى ترسم إطار وحدود صلاحيات وإختصاصات الجامعة[(١)] .

ويؤدى إستقراء نصوص ميثاق جامعة الدول العربية ، وما يرتبط به من وثائق إلى استخلاص أن إختصاصات الجامعة العربية هى حل المنازعات بالطرق السلمية ، وقمع العدوان على الدول الأعضاء ، وتحقيق التعاون العربى ، وتحقيق التعاون مع المنظمات والهيئات الدولية والإقليمية .

وهذه الإختصاصات لا تخرج عن إختصاصات أية منظمة إقليمية كما يحددها الفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة ، حيث أن الهدف الرئيسى من هذه المنظمات هو المحافظة على الأمن والسلام فى منطقة إقليمية معينة ، ودعم التعاون بين الدول الأعضاء فيها[(٢)] .

ونعرض فيما يلى لهذه الإختصاصات طبقاً لوثائق إنشاء الجامعة العربية .

١ - حل المنازعات بالطرق السلمية :

٨٥٣ - نصت المادة الخامسة من الميثاق على أنه « لا يجوز الإلتجاء إلى القوة لفض المنازعات بين دولتين أو أكثر من دول الجامعة ، فإذا نشب بينهما خلاف لا يتعلق بإستقلال الدولة أو سيادتها أو سلامة أراضيها ، ولجأ المتنازعون إلى المجلس لفض هذا الخلاف ، كان قراره عندئذ نافذاً أو ملزماً .

وفى هذه الحالة لا يكون للدول التى وقع بينها الخلاف الإشتراك فى مداولات المجلس وقراراته .

---

(١) فى هذا المعنى - الأستاذ الدكتور مفيد شهاب - المرجع السابق الإشارة إليه ص ٧١ - ٧٢ .

(٢) المرجع السابق ص ٧٣ - ٧٤ .

ويتوسط المجلس فى الخلاف الذى يخشى منه وقوع حرب بين دولة من دول الجامعة ، وبين أية دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها ، للتوفيق بينهما .

وتصدر قرارات التحكيم والقرارات الخاصة بالتوسط بأغلبية الآراء» .

والبين من النص السالف أن النظام الذى يقيمه ميثاق الجامعة لتسوية الخلافات بين الدول الأعضاء بالوسائل السلمية ، يتكون من وسيلتين ، الوساطة والتحكيم ، ولكل من الوسيلتين إستخدامها فى حالات بعينها تختلف عن الوسيلة الأخرى . فالوساطة تستخدم فى حالة وجود خلافات أو نزاعات يخشى منها وقوع حرب . والتحكيم يستخدم فى حالة النزاع الذى لا يتعلق بسيادة الدول وسلامة أراضيها[1] .

(أ) الوساطة :

٨٥٤ - تعنى الوساطة سعى مجلس الجامعة إلى إيجاد حل للنزاع من خلال بحث ومناقشة النزاع وأسبابه ، والعمل على تقريب وجهات النظر بين الأطراف المتنازعة فى محاولة للتقريب بينها .

ولا يجوز لأطراف النزاع رفض وساطة مجلس الجامعة ، إذا ما خشى وقوع حرب بين الدول المتنازعة ، وتصدر القرارات الخاصة بالوساطة بأغلبية الآراء ، ولكن لا تحتسب أصوات الدول التى وقع بينها الخلاف .

ويجوز ، بطبيعة الحال ، للدول الأطراف ، أن ترفض الحلول التى يقترحها ويقررها مجلس الجامعة، لأنه تصرف كوسيط يحاول تسوية النزاع ، ومن القواعد العامة المقررة أن الوساطة لا تلزم أطراف النزاع .

(ب) التحكيم :

٨٥٥ - إذا كان النزاع ، الذى نشب بين دولتين أو أكثر من دول الجامعة ، لا يتعلق بإستقلال الدولة أو سيادتها أو سلامة أراضيها ، فإن لأطراف النزاع اللجوء إلى مجلس الجامعة لفض هذا النزاع كمحكم أى على أساس قيام مجلس الجامعة بدور هيئة التحكيم ، ومن ثم فإن قراره فى هذا الشأن يكون ملزما ونافذا فى مواجهة الدول الأطراف . ويصدر قرار المجلس بأغلبية الآراء ، ولا يكون للدول أطراف النزاع الاشتراك فى مداولات مجلس الجامعة أو فى إتخاذ القرار الذى يصدر بناء عليها فى شأن النزاع .

(١) المرجع السابق ص ٧٦ .

ويلاحظ أن ميثاق جامعة الدول العربية لم يلزم الدول المتنازعة بعرض النزاع على المجلس ، لأى دولة طرف فى نزاع رفض قيام مجلس الجامعة بالتحكيم بشأن نزاعها مع دولة أخرى طلبت تحكيم المجلس ، لأنه لابد من موافقة جميع الأطراف ، كشرط أساسى من شروط التحكيم الإختيارى . كما تجدر الإشارة من ناحية أخرى إلى أن ميثاق جامعة الدول العربية لم يضع معياراً يحدد المنازعات التى لا يجوز عرضها على المجلس وترك للدول الأعضاء مطلق التقدير فى إعتبار نزاع ما يتعلق بسيادة الدولة واستقلالها أو سلامة أراضيها أم لا .

٨٥٦ - وينتقد الفقه العربى نظام تسوية المنازعات بالوسائل السلمية التى جاء بها ميثاق جامعة الدول العربية ، ويرى أن هذا النظام بالغ الضعف ، وأنه كان يتعين إقامة جهاز تكون له ولاية إلزامية لتسوية المنازعات التى تنشأ بين الدول الأعضاء بالوسائل السلمية .

مشروع محكمة العدل الدولية :

٨٥٧ - وتجدر الإشارة إلى أن جامعة الدول العربية قد حرصت على محاولة إخراج مشروع إنشاء محكمة عدل دولية إلى حيز النفاذ ، بعد أن أشار إليه ميثاق الجامعة فى المادة ١/١٩ ، فقد جاء فى البيان الختامى لمؤتمر القمة العربى الثانى (الإسكندرية ١٩٦٤/١١/٥) أن المؤتمر قرر « إنشاء محكمة العدل العربية » .

وقد أصدر مجلس الجامعة قراره رقم ٣٩٣١ فى ١٩٨٠/١/٢٦ بتشكيل « لجنة عامة تضم ممثلين عن جميع الدول الأعضاء من ذوى الإختصاص لدراسة مشاريع تعديل الميثاق والنظام الأساسى لمحكمة العدل العربة والأنظمة الداخلية » .

وقد فرغت هذه اللجنة منذ وقت طويل من إعداد مشرع النظام الأساسى لمحكمة العدل العربية ، وعرض على مؤتمر القمة فى فاس ١٩٨٢ وبغداد ١٩٩٠ وقد أصبح مشروع النظام الأساسى فى شكله النهائى ، بعد أن خضع لعدد كبير من المراجعات والتعديلات ، بناء على ملاحظات الدول العربية وقرر مجلس الجامعة فى دورته الأخيره فى شهر سبتمبر ١٩٩٧ إرجاء النظر فيه إلى دورته العادية القادمة فى شهر مارس ١٩٩٨ .

٨٥٨ - ومن ناحية أخرى فقد فرغت الأمانة العامة لجامعة الدول العربية من إعداد مشروع ميثاق الشرف للأمن والتعاون العربى ، وإنشاء آليه للوقاية من المنازعات وإدارتها وتسويتها بين الدول الأعضاء . وهما المشروعان اللذان أرجأ مجلس الجامعة النظر فيهما أيضاً إلى دورته القادمة فى مارس ١٩٩٨ .

ولاشك أن إنشاء محكمة العدل العربية وإقرار هاتين الوثيقتين سيسهم إسهاماً كبيراً فى مجال تسوية المنازعات العربية بالوسائل السلمية .

٢- قمع العدوان على الدول الأعضاء :

٨٥٩ - لجامعة الدول العربية طبقاً للمادة السادسة من ميثاق جامعة الدول العربية إختصاص قمع العدوان الذى يقع على إحدى الدول الأعضاء . حيث نصت هذه المادة على أنه « إذا وقع إعتداء من دولة على دولة من أعضاء الجامعة ، أوخشى وقوعه فللدولة المعتدى عليها ، أو المهددة بالإعتداء ، أن تطلب دعوة المجلس للإنعقاد فوراً .

ويقرر المجلس التدابير اللازمة لدفع هذا الإعتداء ، ويصدر القرار بالإجماع ، فإذا كان الإعتداء من إحدى دول الجامعة ، لايدخل فى حساب الإجماع رأى الدولة المعتدية .

إذا وقع الإعتداء بحيث يجعل حكومة الدولة المعتدى عليها عاجزة عن الإتصال بالمجلس ، فلممثل تلك الدولة فيه أن يطلب إنعقاده للغاية المبينة فى الفقرة السابعة ، وإذا تعذر على الممثل الإتصال بمجلس الجامعة ، حق لأى دولة من أعضائها أن تطلب إنعقاده » .

٨٦٠ - ويلاحظ أن ميثاق جامعة الدول العربية لم يعرف الأعمال العدوانية أو يضع التدابير والإجراءات اللازمة لقمعها كما لم ينشىء الميثاق الأجهزة القادرة على تطبيق هذا التدابير إذا ماتغلب مجلس الجامعة على عقبة الإجماع وتوصل إلى تقريرها ومن جهة أخرى يلاحظ أنه يمتنع على المجلس التدخل تلقائيا عند وقوع العدوان فمجلس الجامعة لايتدخل إلا إذا لجأت إليه الدولة ضحية العدوان، فإذا وقع عدوان على إحدى الدول العربية ولم ترغب فى طلب مساعدة مجلس الجامعة العربية فإنه لايجوز له أن يتدخل لمساعدتها أو لتوقيع جزاءات على الدولة المعتدية[١].

وقد حاولت معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الإقتصادى بين دول الجامعة أن تتلافى بعض هذه الانتقادات حيث نصت المادة الثانية منها « تعتبر الدول المتعاقدة كل إعتداء مسلح على أية دولة أو أكثر منها أو قواتها إعتداء عليها جميعاً ولذلك فإنها عملا بحق الدفاع الشرعى ، الفردى والجماعى عن كيانها منفردة أو مجتمعة ، جميع التدابير ، وتستخدم مالديها من وسائل بما فى ذلك إستخدام القوة لرد الإعتداء ولإعادة الأمن والسلام إلى نصابهما » .

كما نصت المادة الثالثة من المعاهدة على أنه « فى حالة خطر حرب داهم أو قيام حالة دولية مفاجئة يخشى خطرها ، تبادر الدول المتعاقدة على الفور إلى توحيد خططها ، ومساعيها فى إتخاذ التدابير الوقائية والدفاعية التى يقتضيها الموقف »[٢].

---

(١) المرجع السابق ص ٣٢٤

(٢) ومن ناحية أخرى نصت المادة الخامسة من ذات المعاهدة على أن « تؤلف لجنة عسكرية دائمة من ممثلي هيئة أركان حرب جيوش الدول المتعاقدة ، لتنظم خطط الدفاع المشترك وتهيئة وسائله وأساليبه » .

وإذا كانت معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الأقتصادى لم تلق بدورها نجاحًا فى مواجهة الأزمات العديدة التى عصفت بالمنطقة العربية ، وآخرها قيام العراق بغزو إقليم دولة الكويت واحتلاله بالكامل، فإن نصوصها قد أكملت ما شاب نصوص ميثاق جامعة الدول العربية من قصور فى مجال قمع العدوان على الدول الأعضاء ، وذلك من الناحية النظرية .

٣ - تحقيق التعاون العربى :

٨٦١ - تحقيق التعاون العربى هو أحد أهم إختصاصات الجامعة العربية فقد حرص بروتوكول الإسكندرية على بيان أن فى صدر مهام جامعة الدول العربية توثيق الصلات بين الدول العربية وتنسيق خططها السياسية ، تحقيقاً للتعاون فيما بينها وصيانة لإستقلالها وسيادتها من كل إعتداء بالوسائل الممكنة ، والنظر بصفة عامة فى شئون البلاد العربية ومصالحها . كما كان الأمر الثانى الذى تم الإتفاق عليه فى البروتوكول هو التعاون فى الشئون الإقتصادية والثقافية والإجتماعية وغيرها حيث جاء به تحت هذا البند « ١ - تتعاون الدول العربية (المنشئة للجامعة) تعاوناً وثيقًا فى الشئون الآتية :

(أ) الشئون الإقتصادية والمالية بما فى ذلك التبادل التجارى ، والجمارك ، والعملة ، وأمور الزراعة والصناعة .

(ب) شئون المواصلات ، بما فى ذلك السكك الحديدية ، والطرق ، والطيران والملاحة ، والبرق والبريد .

(جـ) شئون الثقافة :

(د) شئون الجنسية والجوازات والتأشيرات ، وتنفيذ الأحكام ، وتسليم المجرمين ، وما إلى ذلك .

(هـ) الشئون الإجتماعية

(و) الشئون الصحية .

=

كما نصت المادة السادسة على أن « يؤلف تحت إشراف مجلس الجامعة ، مجلس للدفاع المشترك يختص بجميع الشئون المتعلقة بتنفيذ أحكام المواد ٢, ٣, ٤, ٥ ، من هذه المعاهدة ويستعين فى ذلك باللجنة العسكرية الدائمة المشار إليها في المادة السابقة .

ويتكون مجلس الدفاع المشترك المشار إليه من وزراء الخارجية والدفاع الوطني للدول المتعاقدة، أو من ينوبون عنهم . وما يقرره المجلس بأكثرية الدول يكون ملزما لجميع الدول المتعاقدة » .

وقد عكست المادة الثانية من الميثاق ما ورد فى بروتوكول الإسكندرية وجاءت ترجمة أمينة له[١].

٨٦٢ - ويؤدى إستقراء الوثائق المتعلقة بجامعة الدول العربية أن التعاون العربى بين دول الجامعة، يشمل محاور ثلاثة هى التعاون السياسى والتعاون العسكرى ، والتعاون فى المجالات الاقتصادية والإجتماعية والثقافية (٢).

٤ - تحقيق التعاون مع الهيئات الدولية :

٨٦٣ - قامت جامعة الدول العربية قبل التوقيع على ميثاق الأمم المتحدة ومن هنا فإن ميثاق جامعة الدول العربية لم يتضمن إشارة صريحة إلى هيئة الأمم المتحدة ، ومع ذلك ، ونظراً لأن ميثاق الجامعة تمت صياغته فى وقت كانت الجهود تتواصل فيه من أجل إقامة هيئة الأمم المتحدة ، (عندما تم التوقيع على ميثاق الجامعة كان مؤتمر سان فرانسيسكو على وشك أن يبدأ أعماله بعد نحو شهر) ، فقد تضمن الميثاق إشارة واضحة إلى الهيئة الدولية التى كانت فى سبيلها إلى الظهور فى ذلك الوقت حيث نصت الفقرة الثالثة من المادة الثانية من الميثاق على أن « ويدخل فى مهمة المجلس كذلك تقرير وسائل التعاون مع الهيئات الدولية التى قد تنشأ فى المستقبل لكفالة الأمن والسلام ولتدعيم العلاقات الاقتصادية ، والإجتماعية » بل وبلغ حد إهتمام ميثاق جامعة الدول العربية بتحقيق التعاون مع الهيئات الدولية التى تنشأ مستقبلا لكفالة السلم والأمن الدوليين والمحافظة عليهما ، أن جعل أحد أغراض تعديل ميثاق الجامعة « إقرار وسائل التعاون مع الهيئات التى قد تنشأ فى المستقبل لكفالة الأمن والسلام » (مادة ١٩ من ميثاق جامعة الدول العربية) .

٨٦٤ - وفى أعقاب إنشاء هيئة الأمم المتحدة باشرت الجامعة هذا الاختصاص حيث تم إبرام إتفاق بين هيئة الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية على النحو الذى سبقت الإشارة إليه كما عملت جامعة الدول العربية على تحقيق التعاون مع المنظمات الدولية الإقليمية التى نشأت بعد قيام الجامعة العربية ، وخاصة منظمة الوحدة الإفريقية ، وإتخذ التعاون بين الجامعة العربية ومنظمة الوحدة الإفريقية أبعاداً عديده بدأت بالتعاون الإقتصادى ، ثم بلغت ذروتها بعقد مؤتمر القمة الأفريقى العربى الأول الذى عقد بالقاهرة فى الفترة من ٧ إلى ٩ مارس ١٩٧٧ والذى أصدر إعلانا سياسيا ، وأقر إعلان وبرنامج العمل للتعاون الأفريقى العربى[٣].

---

(١) أنظر نص المادة الثانية من ميثاق جامعة الدول العربية - ما تقدم ص

(٢) أنظر فى تفصيلات ذلك - الأستاذ الدكتور مفيد شهاب - المرجع السابق الاشارة إليه ص ٨٦ وما بعدها .

(٣) أنظر نص البيان والاعلان - الأستاذة الدكتورة عائشة راتب وصلاح الدين عامر - المرجع السابق الإشارة إليه ص ٣٤٨ وما بعدها .

سادساً : أجهزة جامعة الدول العربية :

٨٦٥- سبقت الإشارة ، عند دراسة النظرية العامة في الجزء الأول من هذا المؤلف ، إلى أن لكل منظمة دولية عددا من الأجهزة التي تعمل على تكوين إرادة المنظمة والتعبير عنها ، وإذ كانت جامعة الدول العربية بوصفها منظمة دولية لاتخرج عن هذا الإطار ، فإن لها بدورها أجهزة هي مجلس الجامعة ، والإمانة العامة ، واللجان .

١ - مجلس جامعة الدول العربية :

٨٦٦ - أشار بروتوكول الاسكندرية إلى مجلس الجامعة بالإشارة في مطلعة إلى أن « ويكون لهذه الجامعة مجلس يسمى « مجلس جامعة الدول العربية » تمثل فيه الدول المشتركة في الجامعة على قدم المساواة . ونصت المادة الثالثة من ميثاق جامعة الدول العربية على أن « يكون للجامعة مجلس يتألف من ممثلي الدول المشتركة في الجامعة ، ويكون لكل منها صوت واحد مهما يكن عدد ممثليها . وتكون مهمته القيام على أغراض الجامعة ، ومراعاة تنفيذ ماتبرمه الدول المشتركة فيها من إتفاقات في الشئون المشار إليها في المادة السابقة وغيرها . ويدخل في مهمة المجلس كذلك تقرير وسائل التعاون مع الهيئات الدولية التي قد تنشأ في المستقبل ، لكفالة الأمن والسلام ، لتنظيم العلاقات الاقتصادية والإجتماعية » .

وهكذا فإن مجلس الجامعة هو الجهاز الرئيسي للجامعة ، الذي يكون له الاشراف على كل ما يدخل في نطاق إختصاص الجامعة .

٨٦٧ - وهذا الإختصاص العام يخول مجلس الجامعة إتخاذ كل الإجراءات والقرارات والتوصيات اللازمة لتحقيق أهداف الجامعة أهم إختصاصات مجلس الجامعة :

١ - مراعاة تنفيذ ما تبرمه الدول المشتركة في الجامعة من إتفاقات في مختلف الشئون الإقتصادية والمالية والثقافية والإجتماعية وشئون المواصلات ، والصحة والشئون القانونية (المادتان الثانية والثالثة من الميثاق) .

٢ - إتخاذ التدابير اللازمة لدفع ماقد يقع على إحدى دول الجامعة من عدوان فعلي أو محتمل (المادة السادسة)

٣ - فض المنازعات التي قد تنشأ بين الأعضاء بالطرق السلمية مثل الوساطة التحكم وغيرها (المادتان الخامسة والسابعة من الميثاق) .

٤ - تقرير وسائل التعاون مع الهيئات الدولية المعنية بحفظ الأمن والسلام الدوليين أو بتنظيم العلاقات الاقتصادية والإجتماعية على المستوى الدولى (المادة الثالثة من الميثاق).

٥ - تعيين أمين عام الجامعة (المادة ١٢ من الميثاق)

٦ - تحديد أنصبة الدول الأعضاء فى ميزانية الجامعة ، وإقرار هذه الميزانية (المادتان ١٣، ١٦ من الميثاق).

٧ - وضع النظام الداخلى لكل من المجلس واللجان الدائمة والأمانة العامة وإتخاذ القرارات الخاصة بشئون موظفى الجامعة (المادة ١٦ من الميثاق) .

٨٦٨ - ويعقد مجلس الجامعة - وفقا لنص الميثاق - إجتماعين عاديين سنويا أحدهما فى شهر مارس والآخر فى سبتمبر (١).

ويجوز للمجلس أن يعقد دورات غير عادية كلما دعت الحاجة إلى ذلك بناء على طلب دولتين أو أكثر من دول الجامعة (المادة ١١) أو بناء على طلب دولة واحدة فى حالة الإعتداء عليها (المادة ٦) ويجتمع المجلس عادة فى القاهرة بإعتبارها المقر الدائم للجامعة ، وإن كان يجوز أن يعقد إجتماعاته فى أى مكان آخر يختاره (مادة ١٠) ويكون إجتماع المجلس صحيحا بحضور أغلبية الدول الأعضاء وذلك طبقاً للمادة السادسة من نظامه الداخلى . ومعنى ذلك أن المجلس قد ينعقد إنعقاداً صحيحاً ولكنه لايستطيع إتخاذ القرارات التى تتطلب الإجماع أو أغلبية الثلثين ، بل أنه فى هذه الحالة يتعين أن تصدر قراراته العادية بإجماع الدول الحاضرة - لأنها تمثل فقط أغلبية الدول الأعضاء - وذلك حتى تكون هذه القرارات ملزمة للدول التى تقبلها . ويتولى الأمين العام للجامعة توجيه الدعوة للإجتماعات ويحضر هو أو من ينيبه عنه من مساعديه جلسات المجلس ، كما يتناوب ممثلو الدول الأعضاء رئاسة المجلس فى كل دور إنعقاد عادى وذلك

---

(١) وقد كان موعد الاجتماع الثانى فى أكتوبر إلا أنه تم تقديم هذا الموعد إلى شهر سبتمبر حتى يتسنى للمجلس دراسة جدول أعمال الجمعية العامة للأمم المتحدة ، وكان هذا التعديل الشكلى هو التعديل الوحيد الذى أدخل على الميثاق منذ نشأة الجامعة حتى الآن
أنظر الأستاذ الدكتور مفيد شهاب - المرجع السابق الاشارة إليه ص ١٠١ .

على أساس الترتيب الأبجدى لأسماء الدول الأعضاء (المادتان ٨ ، ١١ من النظام الداخلى للمجلس)[١].

وللمجلس أن يؤلف لجانا فرعية مؤقتة من بين أعضائه أو له أن يستعين فى هذه اللجان بالخبراء[٢].

٨٦٩ - والأصل فى اجتماعات مجلس الجامعة أنها سرية إلا فى الحالات التى يقرر المجلس فيها بأغلبية الآراء أن تكون جلسته علنية . وقد جرى العمل بالفعل على أن يتم إفتتاح الدورات فى جلسة علنية تلقى فيها كلمات الإفتتاح ويجرى إنتخاب الرئيس ثم تتحول إلى جلسة سرية بعد ذلك . ويقوم نظام التصويت على أساس ضرورة توافر الإجماع حتى تكون قرارات المجلس نافذة وملزمة لجميع الدول الأعضاء (المادة ٧ من الميثاق) وقد أصدر المجلس قراراً تفسيريا للمادة السابعة فى ٢٤ مارس عام ١٩٧١ يقضى بأن يقتصر تطبق قاعدة الإجماع هذه على المسائل التى تتعلق بسيادة الدول الأعضاء فحسب أو المسائل المنصوص عليها صراحة فى مواد الميثاق ، كما قد يصدر قرارته بالأغلبية العادية طبقا لما تنص عليه مواد الميثاق فى هذا الشأن كما هو الحال بالنسبة لشئون الموظفين ، وإقرار الميزانية ، وفض دورات الإنعقاد ، وإقرار اللوائح الداخلية للمجلس واللجان الدائمة ، وفى قرارات الوساطة والتحكيم[٣] .

(١) وعادة ما يتضمن جدول أعمال المجلس فى دورات إنعقاده العادية مجموعة البنود االتالية بصفة عامة :
١ - المسائل السياسية العربية من غير نص على مسألة بذاتها فإذا وجدت مسألة أمكن مناقشتها فى أى وقت أثناء إنعقاد المجلس .
٢ - تقرير الأمانة العامة عن أعمالها بين الدورتين وعن الإجراءات التى إتخذت لتنفيذ قرارات المجلس فى الدورة السابقة .
٣ - مشروع الميزانية للسنة المالية الجديدة (فى سبتمبر) والحساب الختامى للسنة المالية المنقضية فى الدورة السابقة .
٤ - المسائل التى قرر المجلس فى دورة سابقة إدراجها فى جدول الأعمال .
٥ - المسائل التى تقترح إحدى الدول الأعضاء إدراجها فى الجدول .
٦ - المسائل التى تقترح الأمانةالعامة النظر فيها بمعرفة المجلس .
٧ - تقارير اللجان الدائمة ومشروعات الاتفاقات التى تضعها .

(٢) وقد جرت العادة على أن يقوم المجلس فى بدء كل دورة من دوراته بتشكيل عدد من اللجان المؤقتة هى :
لجنة الشئون السياسية (اللجنة الأولى) .
لجنة الشئون الاقتصادية (اللجنة الثانية) .
لجنة الشئون الثقافية والاجتماعية (اللجنة الثالثة) .
لجنة الشئون القانونية (اللجنة الرابعة) .
لجنة الشئون المالية والإدارية (اللجنة الخامسة) .
وللمجلس أن يشكل لجانا أخرى إذا إقتضت الظروف ذلك يحيل إليها مختلف الموضوعات لدراستها كل لجنة حسب إختصاصاتها على أن تقوم بتقديم توصياتها للمجلس بشأن الموضوعات المحالة إليها .
أنظر - المرجع السابق ص ١٠٢ .

(٣) المرجع السابق ذات الاشارة .

٢ - الأمانة العامة :

٨٧٠ - للجامعة أمانة عامة دائمة تتألف من أمين عام وأمناء مساعدين وعدد كاف من الموظفين ، ويعين مجلس الجامعة الأمين العام بأغلبية ثلثى دول الجامعة ، ويعين الأمين العام - بموافقة المجلس - الأمناء المساعدين والموظفين الرئيسيين فى الجامعة . ويكون الأمين العام فى درجة سفير والأمناء المساعدون فى درجة وزراء مفوضين (مادة ١٢ من الميثاق) والأمانة العامة هى الهيئة الفنية والإدارية الرئيسية لجامعة الدول العربية كما تقوم بمعاونة الأجهزة الملحقة والمنظمات المتخصصة التابعة للجامعة على أداء مهامها والتنسيق بين برامجها .

ويمارس الأمين العام والأمناء المساعدون وموظفو الجامعة أعمالهم فى استقلال عن الدول الأعضاء وبحياد تام ونزاهة كاملة وتنص المادة الثانية من النظام الأساسى لموظفى الجامعة على أن موظفى الجامعة « موظفون دوليون يلتزمون بالقيام بمهامهم وفقا لما تقتضيه مصلحة الجامعة وبأن يكون سلوكهم متفقا مع مايقتضيه عملهم من نزاهة وحياد » .

٨٧١ - ويعين الأمين العام لجامعة الدول العربية لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد ، وقد أوضح النظام الداخلى للأمانة العامة مهمة الأمين العام حيث نصت المادة ٣/٤ على أن « الأمين العام يتولى باسم الجامعة تنفيذ قرارات المجلس وإتخاذ الإجراءات المالية ضمن حدود الميزانية المعتمدة من المجلس وبوصف كونه أمينا عاما للجامعة يحضر إجتماعات مجلس الجامعة واللجان ويقوم بالوظائف الأخرى التى تكلها إليه هذه الهيئات ، وهو مسئول وحده أمام مجلس الجامعة عن جميع أعمال الأمانة العامة وعن تطبيق أنظمة العمل فى إدارات الأمانة العامة وأقسامها التى تقوم بأعمالها تحت إشراف الأمين العام وبموافقته ».

وتجدر الاشارة إلى أن الدور الذى يقوم به الأمين العام لجامعة الدول العربية قد تطور تطوراً كبيراً حيث برز الدور السياسى لوظيفة الأمين العام للجامعة ، وتجلى فى المبادرات التى يطرحها على أعضاء الجامعة ، وفى الاقتراحات التى يقوم بعرضها ، وفى المحاولات التى يقوم بها للتوفيق بين الدول العربية التى توجد بينها خلافات ، ومن أبرز الأمثلة على ذلك مبادرة الأمين العام الحالى للجامعة الدكتور أحمد عصمت عبد المجيد لتحقيق المصالحة القومية العربية ، فبمناسبة مرور ٤٨ عاما على إنشاء جامعة الدول العربية - فى ٢٢ مارس ١٩٩٣ - تقدم سيادته بمبادرة بشأن المصالحة العربية - العربية إلى رؤساء الدول العربية حدد فيها رؤاه وأفكاره نحو تحقيق المصلحة القومية العربية [١]. وقد تعاقب على منصب الأمين العام للجامعة كل من المرحوم عبد الرحمن عزام

---

(١) أنظر النص الكامل لهذه المبادرة فى جامعة الدول العربية - خمسون عاما - المرجع السابق الاشارة إليه ص ٣٠٨ - ٣١٢ .

(١٩٤٥ - ١٩٥٢) والمرحوم محمد عبد الخالق حسونه (١٩٥٢ - ١٩٧٢) والمرحوم محمود رياض (١٩٧٢ - ١٩٧٩) والسيد الشاذلى القليبى (١٩٧٩ - ١٩٩٠) ، ثم السيد الدكتور أحمد عصمت عبد المجيد (١٥ مايو ١٩٩١ - ١٤مايو ٢٠٠١) والسيد عمرو موسى الذى يشغل المنصب إعتباراً من ١٥ مايو ٢٠٠١ .

٨٧٢ - وتتكون الأمانة العامة من مجموعة من الإدارات هى : إدارة السكرتارية ، الإدارة السياسية ، والإدارة المالية والمستخدمون ، إدارة الشئون الاقتصادية والمواصلات ، إدارة الشئون الإجتماعية والصحية ، والإدارة القانونية ، إدارة الإستعلامات والنشر ، إدارة الشئون الثقافية ، وإدارة شئون فلسطين .

وتقوم الأمانة العامة بتحضير أعمال مجلس الجامعة ولجانها وتتولى تنفيذ مايصدر من قرارات وتوصيات ويتولى الأمين العام دعوة مجلس الجامعة ويحضر إجتماعاته ويعد مشروع ميزانية الجامعة ويعرضها على المجلس للموافقة عليه قبل بدء كل سنة مالية ويعتبر الأمين العام للجامعة العربية مسئولا عن أعمال الأمانة العامة أمام مجلس الجامعة(١).

٣ - اللجان الدائمة :

٨٧٣ - نصت المادة الرابعة من الميثاق على أن « تؤلف لكل من الشئون المبينة فى المادة الثانية لجنة خاصة تمثل فيها الدول المشتركة فى الجامعة وتتولى هذه اللجان وضع قواعد التعاون ومداه ، وصياغتها فى شكل مشروعات إتفاقات تعرض على المجلس للنظر فيها ، تمهيدا لعرضها على الدول المذكورة .

ويجوز أن يشترك فى اللجان المتقدم ذكرها أعضاء يمثلون البلاد العربية الأخرى ، ويحدد المجلس الأحوال التى يجوز فيها إشتراك أولئك الممثلين ، وقواعد التمثيل ».

والشئون المشار إليها فى المادة الثانية من الميثاق هى الشئون الإقتصادية والإجتماعية والثقافية وشئون الجوازات الجنسية والصحة والمواصلات وغير ذلك من الشئون التى تشمل مختلف مجالات التعاون العربى .

وقد تم تشكيل اللجان الدائمة التالية : اللجنة الثقافية ، اللجنة الاقتصادية (وقد تم إنعقادها بعد إنشاء المجلس الإقتصادى فى عام ١٩٥٣) ، اللجنة الاجتماعية لجنة المواصلات ، اللجنة

---

(١) أنظر الأستاذة الدكتورة عائشة راتب وصلاح الدين عامر - المرجع السابق الإشارة إليه ص ٣٢٩ - ٣٣٠ .

القانونية ، لجنة الإعلام ، لجنة خبراء البترول ، لجنة الأرصاد الجوية ، اللجنة الصحية ، لجنة حقوق الإنسان ، لجنة الشئون المالية والإدارية

وتمثل دول الجامعة بمندوب أو أكثر ، ويعين المجلس لكل لجنة رئيسا لمدة سنتين على الأقل وتصدر قرارات هذه اللجان بأغلبية الأصوات .

٨٧٤ - وتتولى هذه اللجان وضع قواعد التعاون ومداه وصياغتها فى شكل مشروعات إتفاقيات تعرض على مجلس الجامعة للنظر فيها تمهيدا لعرضها على دول الجامعة . وقد أسهمت هذه اللجان الدائمة إسهاما فعالا فى تحقيق التعاون العربى فى مجالات إختصاصاتها ، حيث توصلت إلى إقرار عدد كبير من مشروعات لإتفاقيات عربية وافق عليها مجلس الجامعة وأبرمتها الدول الأعضاء كان من بينها إتفاقية الجنسية ، وإتفاقية تنفيذ الأحكام ، وإتفاقية الإعلانات والانابات القضائية ، وإتفاقية تسليم المجرمين ، وإتفاقية إتحاد البريد العربى للمواصلات السلكية اللاسلكية ، وإتفاقية تسهل التبادل التجارى والترانزيت وغيرها من الاتفاقيات الدولية العربية (١).

اللجنة السياسية :

٨٧٥ - تتميز اللجنة السياسية وهى إحدى اللجان الدائمة بوضع خاص ، ذلك أن الميثاق لم ينص على إنشائها ، ولكن مجلس الجامعة أصدر فى دور إنعقاده العادى الخامس فى ٣٠ نوفمبر ١٩٤٦ قراراً يتيح لوزراء خارجية الدول الأعضاء بالجامعة ، أن يعقدوا إجتماعاً لتنسيق العمل السياسى بين دولهم الأعضاء كلما دعت الضرورة إلى ذلك على أن يجتمعوا (هم أو من ينوب عنهم) قبل شهر على الأقل من تاريخ إنعقاد جلسات هيئة الأمم المتحدة لتنسيق سياسة الدول العربية أمام هذه المنظمة العالمية ، ويعتبر هذا و الأساس الذى قامت عليه اللجنة السياسية ، وقد نص القرار فى نفس الوقت على أن من حق رؤساء الحكومات والأمين العام للجامعة حضور إجتماعات هذه اللجنة ، ونص أيضاً على أن يقوم الأمين العام بدعوة اللجنة إلى الإجتماع على نفس الأسس التى يتم بها دعوة مجلس الجامعة الى الإجتماع فى دورات إستثنائية أى بناء على طلب دولتين أو أكثر من دول الجامعة أو بناء على طلب دولة واحدة إذا ما تعرضت لأى إعتداء على أراضيها .

---

(١) أنظر مجموعة المعاهدات والإتفاقيات - من مطبوعات الأمانة العامة لجامعة الدول العربية العربية طبعة ١٩٨٥ .

وقد قامت هذه اللجنة منذ إنشائها بدور كبير فى تنسيق سياسات الدول الأعضاء فى الجامعة ، إزاء مختلف القضايا والمشاكل العربية ، وتزايدات أهمية هذه اللجنة بمرور الوقت، حتى إعتدت واحدة من أهم لجان الجامعة العربية إن لم تكن أهمها على الأطلاق .

سابعاً : جامعة الدول العربية والمستقبل :

٨٧٦ - إذا كانت جامعة الدول العربية قد إحتفلت منذ عامين بعيدها الذهبى ومرور خمسين عاماً على إنشائها ، فإن نصف قرن من الزمان من عمر جامعة الدول العربية كان كافياً ، بكل تأكيد ، لإكتمال بنيانها التنظيمى ، ولأن تقوم بدور بارز فى تحقيق التعاون العربى ، والتنسيق بين سياسات الدول الأعضاء ولكن الجامعة واجهت منذ إنشائها العواصف والأنواء وكان الصراع العربى الإسرائيلى والحرب العربية الإسرائيلية الأولى في عام ١٩٤٨ أول المشاكل الكبرى التى تواجه الجامعة العربية ، ثم توالت الأحداث الكبرى ، العدوان الثلاثى على مصر فى عام ١٩٥٦ ، وحرب يونيو ١٩٦٧ ، وحرب أكتوبر المجيدة فى عام ١٩٧٣ ، والتى بلغ التضامن العربى خلالها ذروته ، ثم مرحلة التسوية السياسية للصراع العربى الإسرائيلى والتى بدأت بمبادرة الرئيس الراحل أنور السادات فى نوفمبر ١٩٧٧ وما أعقبها من إتفاقات كامب ديفيد فى عام ١٩٧٨ ومعاهدة السلام المصرية الأسرائيلية فى عام ١٩٧٩، وما نجم عن ذلك من نقل مقر الجامعة من القاهرة الى تونس، وقيام حالة من الجمود التى أصابت الجامعة نتيجة لنقل مقر الجامعة ، وغياب مصر، كبرى الدول العربية عن الجامعة ، ثم كانت الطامة الكبرى عند قيام العراق فى الثانى من أغسطس ١٩٩٠ بغزو واحتلال إقليم دولة الكويت، فى سابقة هى الأولى من نوعها ليس على مستوى العالم العربى وحده وإنما على المستوى العالمى منذ إنشاء هيئة الأمم المتحدة على الأقل . ناهيك عن عدد كبير من النزاعات العربية ـ التى بلغ البعض منها حد الصراع المسلح وخاصة بالنسبة لبعض منازعات الحدود .

٨٧٧ - وبعد تحرير الكويت فى فبراير ١٩٩١ وعودة جامعة الدول العربية إلى مقرها الدائم بمدينة القاهرة . ومع حالة الانقسام العربى والمرارات التى خلفتها الأزمة الدامية فى عام ١٩٩٠ ، عرف الخطاب العربى لغة جديدة بلغت فى بعض الأحوال إلى الحد الذى طرحت فيه بدائل للجامعة العربية حث طرحت الشرق أوسطية كمقابل للعروبة ، وعقدت دول عربية عديدة إتفاقات للتعاون الإقليمى الإقتصادى على مستويات تجاوز النطاق العربى . وجاءت مسيرة السلام التى بدأت بمؤتمر مدريد فى أكتوبر ١٩٩١ لتطرح بعض التساؤل عن مستقبل الجامعة العربية عندما ينتشر السلام الدائم والعادل فى ربوع المنطقة - إذا ما مقدر له أن يتحقق - .

٨٧٨ - ولقد كان من حسن الطالع أن ينتبه الرأى العام العربى إلى أهمية التصدى لمثل هذه المحاولات بالتأكيد على أهمية دعم جامعة الدول العربية بيتا للعرب جميعاً ومحاولة العمل على تفعيل دورها فى المستقبل كى تنهض بدورها غير المنكور فى تحقيق التعاون العربى فى مختلف المجالات[١] .

---

(١) شهدت مدينة أبو ظبى عاصمة الامارات العربية المتحدة في الفترة من ٢ إلى ٤ نوفمبر ١٩٩٧ عقد ندوة هامة ، شارك فيها عدد كبير من المثقفين والمفكرين العرب كان موضوعها « مستقبل الوطن العربى ودور جامعة الدول العربية » .

وقد جاء فى البيان الختامى لهذه الندوة :

أكدت أعمال الندوة على الآتى :

١ - تصويب المفاهيم الخاطئة عن وجود تناقضات بين المصالح الوطنية والمصالح القومية ، والتأكيد على إحداث توافق وانسجام بينهما بما يسهم في تعزيز العمل العربى المشترك .

٢ - استمرار البحث فى كيفية تعبئة الإرادة السياسية العربية من أجل تحقيق الأهداف المشتركة . فبدون هذه الإرادة ، لن يتحقق اى هدف عربى على أى من المستويات السياسية أو الإقتصادية أو الاجتماعية - الثقافية .

٣ - إعلاء مفهوم التضامن العربى فى العلاقات السياسية العربية ، والعمل على تسوية النزاعات بالأساليب والوسائل السلمية ، وتفعيل مؤسسات العمل العربى المشترك ، ذات الطابع القومى كالجامعة العربية ، أو التجمعات الإقليمية الفرعية ، والسعى لتطوير آليات التنسيق والتعاون العربى فى كل المجالات وصولاً إلى أهدافها السامية فى إطار الوحدة العربية .

٤ - البحث عن صيغ ومؤسسات مناسبة لتوسيع دائرة المشاركة الشعبية داخل الدول العربية ، لتدعيم شرعيتها واستقرارها السياسى ، وبما يدعم مفهوم « دولة القانون » واحترام حقوق الإنسان وتدعيم القيم الديمقراطية

٥ - ضرورة الإلتزام بالبرنامج التنفيذى الخاص بإقامة منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى الذى يبدأ تطبيقه فى ١٩٩٨/١/١ م ، والتى تشكل النواة الرئيسية لإقامة السوق العربية المشتركة فقد أصبحت الضرورة ماسة لإيجاد قواعد موحدة للاستثمار ، وإنشاء مؤسسات مالية عربية ، وتنظيم انتقال العمالة العربية بين الدول العربية على أساس أن تعظيم الإنتاج ، والاستثمارات المشتركة ، والتجارة البينية تمثل مداخل رئيسية للتعامل مع المتغيرات الدولية القائمة .

=
٦ - تأسيس العلاقات الثقافية العربية - العربية ، علي أسس صحيحة تسند إلى التنوع فى إطار الوحدة ، واستمرار التواصل بين الدول العربية ، والعمل الثقافى المشترك ، مع تجاوز المعوقات الإدارية .

والاتجاه نحو بلورة نظام للتعليم فى كافة مراحله يركز على العوامل والجوامع المشتركة كالهوية والانتماء ، تراعى فيه خصوصيات كل دولة عربية ، وبلورة سياسات ثقافية واجتماعية متطورة تنفتح على العالم ، بينما تقف بأقدام ثابتة على أرضية الثقافة والانتماء العربيين ، والتأكيد على ترسيخ الهوية القومية العربية فى مواجهة كافة المحاولات الرامية إلى تذويبها فى أطر أخرى .

٧ - العمل على إقامة علاقات اجتماعية متطورة تتأسس على التكامل الاجتماعى الذى يحترم التنوع ويحقق العلاقة الصحيحة بين الانتماء العام والانتماء ات الفرعية ، مع دعم إقامة المنظمات الأهلية غير الحكومية ، والتى يمكنها أن تكون مدخلا لتجاوز الانقسامات الاجتماعية ، ويرتبط بذلك تعزيز دور المرأة فى كل المجالات .

٨ - التأكيد على أن التسوية المقبولة للصراع العربى الإسرائيلى هى تلك التى تقوم على أساس حل عادل وشامل ينطلق من مقررات الأمم المتحدة والشرعية الدولية ، والتى تقرر الانسحاب الإسرائيلى من جميع الأراضى المحتلة ، وإقرار الحقوق الوطنية الثابتة للشعب الفلسطينى بما فى ذلك إقامة دولته المستقلة وعاصمتها القدس وضرورة العمل على دعم مؤسسات الشعب الفلسطينى بما يدعم صموده على الأرض الفلسطينية . وكذا ، ضرورة تكثيف الجهود الدولية الرامية إلى استئناف عملية السلام علي أساس المبادئ التى انطلق منها مؤتمر مدريد ، ورفض التراجع الإسرائيلى عن التعهدات والالتزامات التى تم التوصل إليها .

٩ - تأسيس علاقات صحية ومتوازنة مع دول الجوار الجغرافى تقوم على قاعدة التكافؤ والمساواة وإقرار الحقوق العربية ، والأمن المتبادل ، وعدم التدخل فى الشئون الداخلية ، مع تسوية المنازعات القائمة بالأساليب السلمية ، وتأكيد وحدة التراب الوطنى لكل الدول العربية .

١٠ - استمرار العمل على إيجاد علاقة متوازنة بين الدول العربية وكافة القوى الكبرى فى ظل الأوضاع الدولية الراهنة ، استناداً إلى المصالح المشتركة ، والتعاون المتبادل .

وأكد المشاركون فى الندوة على أن دعم جامعة الدول العربية وتعزيز دورها على المستويات المتعددة صار أمراً ضرورياً وحيوياً حتى تتمكن من أداء الدور المنوط بها ، مع توفير الأطر القانونية والتنظيمة ، والأجواء السياسية ، والموارد المالية ، الكفيلة بتفعيل دورها ، فلا يوجد مستقبل عربى ، بعيدا عن دور فاعل لجامعة الدول العربية .

إن تحقيق هذا الهدف يفرض مسئوليات محددة على كل الأطراف المنشغلة بالمستقبل العربى ، وذلك على النحو التالى :

أولاً : دور المثقفين والمفكرين العرب .

١ - العمل على إقامة هيئات شعبية عربية تتولى دعم الجامعة وتساهم فى حث الرأى العام ، على الإضطلاع بدور أكبر فى توطيد دور الجامعة .

٨٧٩ - إن الجامعة هى إنعكاس للواقع العربى القائم ، وبقدر مايكون هذا الواقع صحيحا خاليا من أوجه الخلل والتناقض ، والمشاكل ، فإن الجامعة تستطيع أن تقوم بدورها على خير وجه ، وليس أدل على ذلك من أن جامعة الدول العربية إستطاعت أن تقوم مسيرتها ، وأن تستحدث من القواعد ، بل ومن المؤسسات ، وفى طليعتها مؤتمرات القمة العربية ، مامكنها من مواجهة الكثير من المشاكل وهيأ لها النجاح فى مواجهة بعض المشاكل الدقيقة ومن أمثلتها الأزمة العراقية - الكويتية الأولى في عام ١٩٦١ ، عندما نجحت جامعة الدول العربية فى الوقوف بحسم فى مواجة العراق وإستطاعت أن تحمله على الامتثال للإرادة العربية الجماعية ، ثم قرر مجلس الجامعة قبول الكويت عضوا بالجامعة ، رغم إعتراض العراق ، وعلى الرغم من أن نصوص الميثاق تتطلب الإجماع لقبول دولة عضو جديد فى الجامعة فبقدر إستقرار الواقع العربى السياسى والإقتصادى والإجتماعى تستطيع الجامعة تحقيق الإنجازات الواضحة وعندما تبدل الحال إبان الأزمة التى نجمت عن قيام العراق

=

٢ - العمل على نشر ثقافة عربية قومية وإشاعة الانطباعات الصحيحة عن الجامعة .

٣ - بلورة مقترحات ومشاريع لتطوير الجامعة ، وتحسين أدائها ، وزيادة فاعليتها ، والتقدم بهذه المقترحات والمشاريع إلى الرأى العام ، والى الحكومات العربية .

ثانياً : دور الأمانة العامة

١ - دراسة تكوين هيئة استشارية مصغرة متصلة بالأمانة العامة من شخصيات عربية معنية بالعمل العربى المشرك

٢ - الاهتمام بتعميم ونشر كل مايصدر عن الأمانة من مطبوعات وتقارير وبيانات .

٣ - نشر تقرير سنوى عن تطور العلاقات العربية وعن أوضاع الجامعة ، وإنجازاتها .

٤ - العمل على إيجاد صيغة تنسيق بين مجلس الجامعة من جهة ، وبين اتحاد البرلمانيين العرب ، من جهة أخرى .

٥ - تطوير العلاقات مع المنظمات العربية غير الحكومية ، خاصة المعنية بالعمل العربى المشترك .

٦ - تكوين فريق من الخبراء والمتخصصين لرصد العلاقات العربية والتنبيه إلى مواضع الخلل والخطر فيها .

ثالثاً : دور الحكومات العربية .

١ - العمل على إنعقاد القمة العربية بشكل سنوى منتظم .

٢ - الدعوة إلى إقامة برلمان عربى ، لتوسيع دائرة المشاركة العامة فى القضايا العربية .

٣ - تطوير مواثيق العمل العربى المشترك بما يوفر فرصاً أفضل لفض المنازعات بالطرق السلمية ، بما فى ذلك إنشاء محكمة عدل عربية .

٤ - الالتزام بتعزيز الموارد المالية للجامعة عن طريق دفع الدول الأعضاء انصبتها المقررة وفرض ضريبة على استيراد السلع الكمالية » .

بغزو إقليم دولة الكويت وإحتلاله فى عام ١٩٩٠ لم تستطع الجامعة القيام بدورها المنشود بسبب حالة الإنقسام العربى التى لم يكن ليجدى معها أية نصوص لمواثيق أو إتفاقيات .

٨٨٠ - إن الآمال العربية معقودة على دور أكثر فاعلية لجامعة الدول العربية فى المستقبل القريب، بحيث يتجاوز الوطن العربى إنقساماته ومشاكله الراهنة إلى آفاق تعاون حقيقى يؤدى إلى الاسهام فى تحقيق التنمية الشاملة والمتواصلة فى المنطقة العربية التى تتطلع إلى اللحاق بركب التطور والتقدم الذى أصبح سمة من سمات العصر ، وعلينا أن نتذكر دائما أنه ليس بالمواثيق وتعديلاتها والإضافة إليها تتحقق الآمال المنشودة ، ولكن بالإرادة (الارادة السياسية لحكومات الدول الأعضاء ، وإرادة الشعوب ممثلة فى رأى عام عربى قوى واع) وبالعمل الدؤوب من أجل تجاوز صعوبات الحاضر وإستشراف آفاق المستقبل .

الفصل الثاني

منظمة الوحدة الإفريقية

أولا : الوحدة الإفريقية :

٨٨١ - لم تتعرض قارة لمثل ماتعرضت له القارة الافريقية من ويلات الإستعمار الأوربى ، الذي قسم القارة إربا إربا ، تحقيقا لأطماعه فى الأستحواذ والسيطرة ، والرغبة فى نهب ثروات هذه القارة ، دون أن يضع فى حسبانه مصالح شعوبها ، أو مستقبل هذه الشعوب عندما تبلغ مرحلة الاستقلال ، ومن ثم فقد أغفل تماما إعتبارات التكامل الجغرافى ، والسكانى ، والاقتصادى ، وهو يقوم بتقسيم أقاليم القارة كمستعمرات ، فصلت حدود المستعمرات فى كثير من الأحوال أبناء القبيلة الواحدة بين إقليمين شكلا فيما بعد دولتين متجاورتين . وقد أضيف ظلم الاستعمار وويلاته إلى الظلم التاريخى الذى تعرض له أبناء هذه القارة عندما تعرضوا على مدى قرون لبشاعة ممارسات تجار الرقيق

٨٨٢ - وعندما هبت رياح الحرية والتحرير على القارة الافريقية كان طبيعيا ، وهى تدرك فداحة المشاكل التى تواجهها ، كتركة خلفها الاستعمار قبل أن يرحل ، أن تتطلع إلى توحيد جهودها لمواجهة هذه المشاكل التى تراكمت على مدى قرون ، وللتطلع إلى الغد الأفضل ، ومن هنا فقد إرتبط الحديث عن الوحدة الأفريقية بتزايد عدد الدول الافريقية التى بدأت تتحرر من ربقة الإستعمار وتحصل على الاستقلال ، وكان ذلك منذ أواخر الخمسينيات . حيث ظهرت أول محاولة رسمية

لتجميع الدول الإفريقية المستقلة فى مؤتمر أكـرا الذى عقد بعاصمة غانا فى الفترة ما بين ١٥ ، ٢٤ إبريل١٩٥٨(١). وقد بحث هذا المؤتمر مستقبل الشعوب الإفريقية غير المستقلة ومشكلة التمييز العنصرى والخطوات اللازمة لتأمين إستقلال الأقاليم والافريقية ، وتأكيد سيادة الدول الأفريقية المستقلة وعلى الرغم من أن مؤتمر أكرا لم يقرر إنشاء منظمة للوحدة الأفريقية فإنه قد قرر توحيد السياسة الخارجية للدول التى شاركت فيه ، وطالب بضرورة إقامة جهاز دائم للتشاور والتعاون بين الدول الأفريقية . وفى شهر يونيو ١٩٦٠ عقد المؤتمر الإفريقى الثانى فى أديس أبابا عاصمة الحبشة الذى أكد على المبادىء التى أقرها مؤتمر أكرا .

٨٨٣ - وفى يناير ١٩٦١ إستضافت المغرب فى مدينة الدار البيضاء إجتماعا ضم غانا وغينيا ومالى بالإضافة إلى دول شمال أفريقيا وهى الجمهورية العربية المتحدة ، المغرب ، ليبيا ، وحكومة الجزائر المؤقته ، حيث تم إقرار ميثاق الدار البيضاء الافريقى ، الذى أعلنت فيه الدول المشتركة مجموعة من المبادىء التى تستهدف إنتصار الحرية فى أفريقيا ، وتحقيق وحدتها ، والعمل على توحيد السياسة الخارجية وإتباع سياسة عدم الإنحياز كما تقرر أيضا تقديم المعونة والمساعدة للأقاليم الإفريقية غير المستقلة ، وإقامة تعاون دولى وثيق بين الدول المشتركة فى ميادين الإقتصاد والإجتماع والثقافة ، والتمسك بميثاق الأمم المتحدة ، وإعلان باندونج . ونص ميثاق الدار البيضاء على إنشاء بعض اللجان الدائمة لتحقيق التعاون بن الدول الأعضاء .

٨٨٥ - وفى شهر مايو ١٩٦١ إجتمعت عشرون دولة إفريقية فى العاصمة الليبيرية منروفيا ضمت بالإضافة إلى مجموعة برازافيل ليبيريا ، نيجيريا ، سيراليون ، الصومال ، وتوجو . كما مثلت كل من أثيوبيا وليبيا وتونس .

وقد إمتنعت دول مجوعة الدار البيضاء عن الإشتراك فى هذا الإجتماع بسبب رفض تمثيل حكومة الجزائر المؤقتة فيه . وكانت هذه الإجتماعات العديدة والتجمعات المتباينة مؤشرا على صعوبة تحقيق الإتفاق بين الدول الإفريقية ، إلا أن روح الوحدة الإفريقية سرعان ما كتبت لها الغلبة ، وجاء مؤتمر القمة فى أديس أبابا فى مايو ١٩٦٣ تعبيرا عمليا عن الرغبة فى توحيد القارة الإفريقية بكاملها فى منظمة واحدة للوحدة الإفريقية . وأوصى مجلس وزراء منظمة الوحدة الإفريقية فى دورته العادية التى عقدت فى العاصمة السنغالية « داكار » فى ١٩٦٣/٨/٥ بإذابة التكتلات الإقليمية فى إطار منظمة الوحدة الإفريقية ، وأن يقتصر دور هذه التنظيمات الإقليمية على مجرد التعاون الفنى والثقافى .

---

(١) أنظر الأستاذة الدكتورة عائشة راتب وصلاح الدين عامر ، المرجع السابق الاشارة إليه ص ٣٩٦ .

(٢) المرجع السابق ص ٣٩٦ - ٣٩٧

ثانيا : إنشاء منظمة الوحدة الإفريقية :

٨٨٦ - شهدت العاصمة الأثيوبية أديس أبابا فى ٢٥ مايو ١٩٦٣ التوقيع على ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية الذى نص فى المادة الأولى منه على « ١ - إتفق الأطراف السامية المتعاقدة بموجب هذا الميثاق على تأسيس منظمة تعرف باسم « منظمة الوحدة الإفريقية » .

٢ - تضم هذه المنظمة دول القارة الأفريقية ومد غشقر والجزر الأخرى الى تحيط بأفريقيا » .

وعبرت ديباجة الميثاق عن البواعث والاعتبارات التى دفعت بالرؤساء الأفارقة إلى إقامة المنظمة حيث جاء بها « نحن رؤساء دول وحكومات أفريقيا المجتمعين بمدينة أديس أبابا - أثيوبيا - إقتناعا منا بأن حق جميع الشعوب فى التحكم فى مصيرها إنما هو حق غير قابل للتصرف .

وإذ نعى حقيقة أن الحرية والمساواة والعدالة والكرامة هى أهداف أساسية لتحقيق الآمال المشروعة لشعوب أفريقيا .

وإذ ندرك مسئولتنا فى توجيه الموارد الطبيعية والطاقات البشرية لقارتنا لتقدم شعوبنا الكامل فى مجال النشاط الإنسانى .

وإذ نستوحى التصميم المشترك لتوطيد التفاهم بين شعوبنا والتعاون بين دولنا إستجابة لآمال شعوبنا فى تدعيم الأخوة والتضامن فى نطاق وحدة أكبر تتخطى كافة الإختلافات العرقية والقومية.

وإقتناعا منا بأنه لترجمة هذا التصميم إلى قوة دافعة فى قضية التقدم الإنسانى فإنه يتعين توفير الظروف المواتية للسلام والأمن والمحافظة عليها.

وإذ نعرب عن تصميمنا على المحافظة على الإستقلال الذى حصلنا عليه بمشقة وعلى تدعيمه وكذلك المحافظة على سيادة دولنا وسلامة أراضينا وتدعيمها ومكافحة الإستعمار الجديد فى كافة أشكاله .

وإذ نكرس أنفسنا لتحقيق التقدم الشامل لأفريقيا .

وإقتناعا منا بأن الأمم المتحدة والإعلان العالمى لحقوق الإنسان اللذين نؤكد هنا من جديد إلتزامنا بما تضمناه من مبادئ يهيئان أساسا متينا لتعاون سلمى مثمر بين دولنا

وإذ تحدونا الرغبة بأن نرى من الآن فصاعدا جميع دول أفريقيا متحدة لنكفل الرفاهية والرخاء لشعوبها .

وإذ عقدنا العزم على توثيق الروابط بين دولنا وذلك بإقامة مؤسسات مشتركة وتقويتها.

فقد وافقنا على هذا الميثاق » .

ثالثا: أهداف منظمة الوحدة الأفريقية:

٨٨٧ - إذا كانت الديباجة قد عبرت عن الأهداف التى تسعى الدول الإفريقية الى تحقيقها من وراء إنشاء منظمة الوحدة الإفريقية فإن المادة الثانية من الميثاق جاءت مفصلة ومحددة لهذه الأهداف وذلك بنصها على أن :

« ١- تشتمل أغرض المنظمة على مايلى :

(أ) تقوية وحدة وتضامن الدول الأفريقية.

(ب) تنسيق وتقوية تعاونها وجهودها لتحقيق حياة أفضل لشعوب أفريقيا.

(جـ) الدفاع عن سيادتها وسلامة أراضها وإستقلالها

(د) القضاء على أشكال الإستعمار فى أفريقيا.

(هـ) دعم التعاون الدولى مع الأخذ فى الإعتبار ميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمى لحقوق الإنسان .

٢ - لتحقيق هذه الأغراض يقوم أعضاء المنظمة بتنسيق سياساتهم العامة والمؤاءمة فيما بينها وخاصة فى الميادين التالية :

(أ) التعاون السياسى والدبلوماسى .

(ب) التعاون الأقتصادى بما فى ذلك النقل والمواصلات .

(جـ) التعاون التربوى والثقافى .

(د) التعاون فى مجالات الصحة والشئون الصحية والتغذية .

(هـ) التعاون فى الدفاع والأمن. » .

رابعا: مبادئ منظمة الوحدة الأفريقية:

٨٨٨- حرص واضعو ميثاق الوحدة الأفريقية على إبراز المبادئ التى يتعين على المنظمة أن تلتزم بها فى سعيها من أجل تحقيق الغايات والأهداف التى تسعى إلى تحقيقها، ومن ثم فقد جاءت المادة الثالثة من الميثاق لتنص على هذه المبادئ، التى لا تخرج فى جملتها عن المبادئ التى تقوم عليها المنظمات الدولية ، كمبدأ المساواة فى السيادة بين الدول الأعضاء ، وعدم التدخل فى الشئون

الداخلية للدول الأعضاء ، ووجوب تسوية المنازعات الدولية بالوسائل السلمية ، والتشديد على إحترام السلامة الأقليمية والإستقلال للدول الأعضاء . حيث نصت المادة الثالثة على أن « تحقيقا للأغراض المبينة فى المادة ٢ يؤكد أعضاء المنظمة ويعلنون رسميا تمسكهم بالمبادئ الآتية :

١ - المساواة فى السيادة بين جميع الدول الأعضاء .

٢ - عدم التدخل فى الشئون الداخلية للدول الأعضاء .

٣ - إحترام سيادة كل دولة وسلامة أراضيها وحقها غير القابل للتصرف فى وجودها المستقل .

٤ - التسوية السلمية للمنازعات عن طريق التفاوض والوساطة والتوفيق والتحكيم .

٥ - الإدانة المطلقة لأعمال الإغتيال السياسي فى جميع صوره وكذلك الأنشطة التخريبية من دول مجاورة أو أية دول أخرى .

٦ - التكريس التام للتحرير الشامل للأراضى الإفريقية التى لم تستقل بعد .

٧ - تأكيد سياسة عدم الإنحياز تجاه جميع الكتل » .

خامسا : العضوية في منظمة الوحدة الأفريقية:

٨٨٩ - لكل دولة أفريقية ذات سيادة الحق فى أن تصبح عضوا فى المنظمة (م ٤). وتتمتع جميع الدول الأعضاء بحقوق متساوية (م ٥) ويشترط فى الدولة العضو أو التى تنضم إلى المنظمة أن تلتزم بمبادئ المنظمة إلتزاما دقيقا حيث نصت المادة ٦ من الميثاق على أن « تتعهد الدول الأعضاء بالإلتزام الدقيق بالمبادئ المنصوص فى المادة ٣ من هذا الميثاق » والبين أن ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية لايقيم تفرقة بين الدول الأعضاء المؤسسة للمنظمة ، والدول الأعضاء التى إكتسبت العضوية بالأنضمام[١] .

٨٩٠ - ويشترط فى الدولة التى ترغب فى الانضمام إلى عضوية المنظمة ثلاثة شروط :

---

(١) كان عدد الأعضاء المؤسسين لمنظمة الوحدة الأفريقية ٣٢ دولة هي : الجزائر - بوروندي - الكاميرون - أفريقيا الوسطي - تشاد - الكونغو (برازافيل) - الكونغو (ليوبولدفيل) - داهومي - أثيوبيا - الجابون - غانا - غينيا - ساجل العاجل - ليبيريا - ليبيا - مدغشقر - مالى - مورتيانيا - المغرب - النيجر - نيجيريا - رواندا - السنغال - سيراليون - الصومال - السودان - تنجانيقا (تنزانيا) - توجو - المغرب - أوغندا - مصر - فولتا العليا

وقد إنضمت إلى المنظمة كل من : الرأس الأخضر - جزر القمر - أنجولا - بتسوانا - جامبيا - جيبوتى - زامبيا - زمبابوى - تونس - سلوتومى وبرنسيب - سوازيلاند - سيشل - غينيا الإستوائية - غينيابساو - كينيا - ليسوتو - مالاوى - موريشيوس - موزمبيق - ناميبيا .

« ١ - أن تكون دولة إفريقية ، فالعضوية فى المنظمة تقتصر على الدول الإفريقية .

٢ - أن تكون دولة مستقلة ، فالدول المستقلة هى التى تتمتع بالشخصية القانونية الدولية الكاملة ، فيكون لها الأهلية لاكتساب الحقوق والتحمل بالإلتزامات التى يفرضها الميثاق على الدول الأعضاء وتجدر الإشارة إلى أن العمل يجرى فى المنظمات الدولية بصفة عامة على تفسير الإستقلال بالمعنى الواسع .

٣ - موافقة الدول الأعضاء ، ويقتصر ميثاق المنظمة على إشتراط الأغلبية البسيطة لقبول الدول الجديدة، وهو ما فتح الباب أمام الدول الإفريقيـة للتمتع بعضوية منظمة الوحدة الإفريقية دون صعوبات .

٨٩١ - وقد حددت المادة ٢٨ من الميثاق إجراءات قبول الأعضاء الجدد بنصها على أن :

« ١ - يجوز لكل دولة إفريقية مستقلة ذات سيادة أن تخطر الأمين العام فى أى وقت برغبتها فى الإنضمام إلى هذا الميثاق .

٢ - يقوم الأمين العام عند إستلام مثل هذا الإخطار بارسال نسخة منه إلى جميع الدول الأعضاء ويتقرر الإنضمام بالأغلبية البسيطة للدول الأعضاء وتقوم كل دولة عضو بابلاغ قرارها فى هذا الشأن إلى الأمين العام الذى يقوم بدوره عند تلقى العدد اللازم من الأصوات بابلاغ القرار إلى الجهة المعنية » .

فقد العضوية:

٨٩٢ - أعطى الميثاق لكل دولة عضو فى منظمة الوحدة الإفريقية الحق فى الإنسحاب من المنظمة حث نصت المادة ٣٢ من الميثاق على أن « أية دولة ترغب فى التخلى عن العضوية أن تقدم إخطاراً كتابيا بذلك إلى الأمين العام وبعد إنتهاء عام واحد من تاريخ مثل هذا الإخطار إذا لم يسحب بتوقف تطبيق الميثاق فيما يتعلق بتلك الدولة التى تنتهى عضويتها بالتالى فى المنظمة. »

سادسا : أجهزة منظمة الوحدة الأفريقية:

٨٩٣ - حددت المادة السابعة من ميثاق الوحدة الأفريقية أجهزة المنظمة بنصها على أن « تعمل المنظمة على تحقيق أغراضها عن طريق المؤسسات الرئيسية التالية :

١ - مؤتمر رؤساء الدول والحكومات

٢ - مجلس الوزراء.

٣ - الأمانة العامة.

٤ - لجنة الوساطة والتوفيق والتحكيم » . .

ونعرض فيما يلى لكل من هذه الأجهزة .

١ - مؤتمر رؤساء الدول والحكومات :

٨٩٤ - مؤتمر رؤساء الدول والحكومات هو الهيئة العليا للمنظمة ويقوم وفقا لأحكام هذا الميثاق بمناقشة ذات الأهمية المشتركة لأفريقيا بغية تنسيق ومواءمة السياسة العامة للمنظمة . ويجوز بالإضافة إلى هذا إعادة النظر فى هيكل ومهام وأعمال كل أجهزة المنظمة أو أية وكالات متخصصة قد تنشأ وفقا لهذا الميثاق. (مادة ٨ من الميثاق).

ويتكون المؤتمر من رؤساء الدول والحكومات أو من ممثليهم المعتمدين ويجتمع المؤتمر مرة على الأقل كل عام بناء على طلب أية دولة عضو وموافقة ثلثى عدد الأعضاء كما يجتمع المؤتمر فى دورات غير عادية (مادة ٩ من الميثاق) .

ولكل دولة عضو صوت واحد ، وتصدر جميع القرارات بأغلبية ثلثى أعضاء المنظمة . ويتم البت فى مسائل الإجراءات بالأغلبية البسيطة ويتقرر ما إذا كانت مسألة ما ذات صفة إجرائية أم لا بالأغلبية البسيطة للدول الأعضاء فى المنظمة . والنصاب القانونى للمؤتمر هو ثلث أعضاء المنظمة فى أى إجتماع من إجتماعاته (مادة ١٠ من الميثاق) .

٨٩٥ - وبناء على المادة ١١ من الميثاق التى أعطت مؤتمر الرؤساء سلطة وضع نظامه الداخلى قام المؤتمر بوضع نظامه الداخلى ، وجاء فى المادة الأولى من هذا النظام أن « مؤتمر روساء الدول والحكومات هو الجهاز الأعلى لمنظمة الوحدة الإفريقية » . وحددت المادة الثالثة من مهام المؤتمر فى

« ١ - مناقشة المسائل ذات الأهمية المشتركة بالنسبة لإفريقيا .

٢ - تنسيق ومواءمة السياسة العامة للمنظمة .

٣ - مراجعة هيكل ومهام وأنشطة جميع أجهزة المنظمة .

٤ - إنشاء أية مؤسسات متخصصة يرى المؤتمر لزوم إنشائها بموجب المادة ٨ والمادة ٢٠ من الميثاق .

٥ - تفسير وتعديل الميثاق .

وتكون جميع جلسات المؤتمر مغلقة ، ومع ذلك يجوز للمؤتمر أن يقرر بالأغلبية البسيطة أن تكون بعض هذه الجلسات علنية . « (مادة ٧ من النظام الداخلى) وينتخب المؤتمر فى بداية كل دورة رئيس المؤتمر وثمانية رؤساء جلسات (مادة ٩ من النظام الداخلى) .

٢ - مجلس وزراء المنظمة:

٨٩٦ - يتألف مجلس الوزراء من وزراء الخارجية أو أى وزراء آخرين تعينهم حكومات الدول الأعضاء ويجتمع مجلس الوزراء مرتين فى العام على الأقل كما يجتمع فى دورات غير عادية بناء على طلب أية دولة عضو وموافقة ثلثى الأعضاء (المادة ١٢ من الميثاق) . وقد لوحظ أن تقييد الدعوة إلى إجتماعات غير عادية بهذا القيد كان يجعل من الصعب دعوة المجلس للإنعقاد وبسرعة لمواجهة الأزمات والمنازعات التى تدخل فيها الدول الإفريقية . ولذا إتفقت الدول الإفريقية على تخويل الأمانة العامة للمنظمة صلاحية دعوة المجلس خلال أسبوع واحد إذا إستجد ما يدعو إلى ذلك .

٨٩٧ - وقد نصت المادة ١٣ من الميثاق على أن « ١ - يكون مجلس الوزراء مسئولا أمام مؤتمر رؤساء الدول والحكومات ويعهد إليه بمسئولية الإعداد لإجتماعات المؤتمر ٢ - يحاط المجلس علما بأية مسألة محالة إليه من المؤتمر كما يقوم بتنفيذ قرارات مؤتمر رؤساء الدول وتنسيق التعاون فيما بين الدول الإفريقية طبقا لتعليمات المؤتمر ووفقا للمادة (٢) من هذا الميثاق » .

ولكل دولة عضو صوت واحد ، وتصدر جميع القرارات بالأغلبية البسيطة لأعضاء مجلس الوزراء ويتألف النصاب القانونى من ثلثى أعضاء مجلس الوزراء وذلك فى أى إجتماع له. (المادة ١٤ من الميثاق) .

٣ - الأمانة العامة :

٨٩٨ - نصت المادة ١٦ من ميثاق المنظمة على أن « يكون للمنظمة أمين عام يعينه مؤتمر رؤساء الدول والحكومات ويقوم الأمين العام بادارة شئون الأمانة. » ويكون للمنظمة أمين عام مساعد أو أكثر يعينهم مؤتمر رؤساء الدول والحكومات (مادة ١٧ من الميثاق) وتحدد مهام وشروط خدمة الأمين والأمناء العامين المساعدين وغيرهم من موظفى الأمانة وفقا لأحكام الميثاق واللوائح التى يقرها مؤتمر رؤساء الدول والحكومات .

ويجب على الأمين العام والعاملين ألا يطلبوا أو يتلقوا حين قيامهم بواجباتهم تعليمات من أية حكومة أو من أية سلطة خارجة عن المنظمة وعليهم الامتناع عن القيام بأى عمل يمس مراكزهم بإعتبارهم موظفين دوليين أمام المنظمة. كما تلتزم كل دولة عضو فى المنظمة بإحترام الطابع المطلق

لمسئوليـات الأمين العـام والعاملين. وأن يمتنع عن التـأثير عليم فى قيـامـهم بمسئولياتهم . (مادة ١٨ من الميثاق) .

٤ - لجان المنظمة : (وأهمها) .

لجنة الوساطة والتوفيق والتحكيم :

٨٩٩ - نصت المادة ١٩ من ميثـاق منظمـة الوحدة الإفـريقيـة على أن « تتعـهد الدول الأعـضاء بتسوية جميع المنازعات التى تنشأ فيما بينهما بالوسائل السلمية وتقرر تحقيقا لهذه الغاية إنشاء لجنة للوساطة التوفيق والتحكيم يحدد تشكيلها وشروط خدمتها بمقتضى برتوكول يوافق عليه مؤتمر رؤساء الدول والحكومات ويعتبر هذا البرتوكول جزءاً لا يتجزأ من هذا الميثاق » .

وقد تمت الموافقـة على البرتوكـول المشـار إليـه فى القـاهرة فى عـام ١٩٦٤ من جـانب مؤتمر رؤساء الدول الحكومات وقد حددت المادة ٢ من البرتوكول تشكيل اللجنة بنصها على أن :

« تتشكل اللجنة من واحد وعشرين عضوا ينتخبهم مؤتمر رؤساء الدول والحكومات .

٢ - لا يجوز لأى بلد أن يمثل فى اللجنة بأكثر من عضو واحد .

٣ - أعضاء اللجنة شخصيات ذات كفاءة معترف بها .

٤ - لكل دولة عضو فى منظمة الوحدة الإفريقية الحق فى التقدم بمرشحين إثنين.

٥ - يقوم الأمين العام باعداد قائمة مرشحى الدول الأعضاء فى منظمـة الوحدة الإفـريقية ويـتولى عرضها على مؤتمر رؤساء الدول والحكومات .

٩٠٠ - ينتـخب أعـضـاء اللجنة لمدة خـمس سنوات وتجوز إعـادة إنتـخـابهم (المادة ١/٣ من البرتوكول) ولا يجوز إعفـاء أعضاء اللجنة من مناصبهم إلا بقرار من مؤتمر رؤساء الدول والحكومات وبأغلبية الثلثين وبسبب عجزهم عن الاضطلاع بمهاهم أو بسبب خطأ جسيم (مادة ٤ من البروتوكول) .

٩٠١ - يجـوز عـرض نزاع على اللجنة من قـبـل الطرفـين المعنيين أو أحـد الطرفين المتنازعين أو مجلس الوزراء أو مؤتمر رؤساء الدول والحكومات . وعندما يحال نزاع إلى اللجنة وفقا لما تقدم ويرفض طرف أو أكثر الخضوع لإختصاص اللجنـة فإن هيئة المكتب تحيل الأمـر إلى مجـلس الوزراء للنظر . (المادة ١٣ من البروتوكول) . وتمثل قبل طرف ما الخضوع لإختصاص اللجنة فيما يلى :

(أ) تعهد كتابى يحرره هذا الطرف مسبقا وقبل فيه اللجوء إلى الوساطة والتوفيق والتحكيم .

(ب) قيام الطرف بعرض النزاع على اللجنة أو (جـ) قبول هذا الطرف الإختصاص المتعلق بنزاع محال إلى اللجنة من قبل دولة أخرى أو مجلس الوزراء أو مؤتمر رؤساء الدول والحكومات .

وقد تكفلت نصوص البروتوكول ببيان قواعد إجراءات عمل اللجنة والأحكام الخاصة بكل وسيلة من وسائل تسوية المنازعات ، الوساطة والتوفق والتحكيم .

الفصـــل الثـــالث

الاتحاد الأوربى

European Union

تمهيد وتقسيم :

٩٠٢ - عندما غربت شمس العام الميلادى ١٩٩٢ ، وبدأ عام ١٩٩٣ إستهلت أوربا صفحات جديدة فى تاريخها ، حيث مثلت هذه الصفحات الأوربية مولد واقع أوربى جديد ، تلاشت فيه الحدود والحواجز أمام انتقال الأموال والأشخاص والسلع والخدمات بحرية كاملة ، ودون أية قيود . فى أثنى عشرة دولة أوربية هى أعضاء الجماعة الأوربية فى عام ١٩٩٢.

هذا الحدث الكبر لا يمكن النظر إليه بوصفه حدثاً أوروبياً خالصاً ، بل و حدث دولى عالمى بكل المقاييس ، ليس فقط لأن الدول الأعضاء فى الاتحاد الأوربى تمثل ثقلاً اقتصادياً وسياسياً وحضارياً لا يمكن اغفال قدره ودوره على الصعيد الدولى ، ولكن وفى المقام الأول لما سوف تحدثه هذه الوحدة الأوربية من آثار اقتصادية وسياسية بالنسبة لدول العالم قاطبة . فعملية انشاء سوق داخلية واحدة فى الجماعة الأوربية تعتبر واحدة من عمليات التغير الجذرى التى تتم الآن داخل النظام العالمى ، الذى يشهد تحولات هامة تنتقل به إلى نظام جديدتختلف التحليلات وتتعدد الاجتهادات بشأن بنيانه وقواعد حركته .

٩٠٣ - وإذا كان الاتحاد الأوربى قد حقق نجاحاً باهراً فى محاولاته الرامية لتوحيد أوربا ، فإن هذا النجاح جاء تتويجاً لجهود دؤوبة حثيثه على مدى ما يزيد على أربعين عاماً ، استطاعت فيه أن تنمو على أسس علمية بالغة الدقة والأحكام ، كما تجاوزت الكثير من العقبات والصعاب . وصاغت تجربة رائدة فى التكامل والاندماج الاقتصادى ، أصبحت بكل المقاييس نموذجاً ترنو إلى الأبصار بالاعجاب والدراسة والتحليل وكثرت محاولات الإستهداء به فى أنحاء شتى .

٩٠٣ - وإذ كنا ندرك أن التعرض بالدراسة التفصيلية للأبعاد القانونية والسياسية للاتحاد الأوربى هو أمر يخرج عن حدود هذا المؤلف فإننا نجتزىء بالوقوف عند محاولات الوحدة الأوربية كى نضع حدث أوربا الموحدة ، فى إطاره التاريخى والسياسى ثم نتعرف على البنيان التنظيمى للاتحاد الأوربى ، ونعرض فى النهاية للآثار القانونية الناجمة عن نشأة السوق الأوربية الموحدة فى نهاية عام ١٩٩٢ وانعكاساتها السياسية والاقتصادية ، وسوف نخصص لكل واحد من هذه الموضوعات الثلاثة مبحثاً من المباحث الثلاثة التى ينقسم هذا الفصل إليها .

المبحث الأول

الاتحاد الأوربى فى إطار محاولات الوحدة الأوربية

٩٠٤ - عندما وضعت الحرب العالمية الثانية أوزارها ، وراحت الدول الأوربية المنتصرة والمهزومة عل السواء ، تحصى خسائرها أو تعدد مغانمها كان الاقتصاد الهاجس الرئيسى ، وعلى الرغم من مسارعة الولايات المتحدة إلى رصد أموال طائلة لمساعدة الدول الأوربية على تجاوز الخراب الإقتصادى الذى خلفته الحرب فى إطار ما عرف بخطة مارشال ، والتى قامت الوكالة الأوربية للتعاون الإقتصادى المنشأة بموجب إتفاقية أبرمت فى عام ١٩٤٨ بالاشراف عليها ، فإن الدول الأوربية راحت تدرس بعناية سبل تجاوز محنة الحربين العالميتين الأولى والثانية ، على المستوى الأوربى ، وساد الاعتقاد بوجوب البدء بالإقتصاد ، لأن التعاون فى هذا الميدان ، هو سبيل يحول تكرار المأساة فى المستقبل ويهيىء للدول الأوربية أن تتجاوز أثار ما نشأ بينها من عداء لسنوات طويلة ، وأنه سيكون المدخل الأكيد لتحقيق أوربا الموحدة سياسياً فى المستقبل ويمكن التمييز فى هذه المحاولات بين مراحل متعاقبة .

أولاً : ما قبل ١٩٥٠ :

٩٠٥ - بادر الزعيم البريطانى البارز تشرشل إلى الدعوة إلى عقد مؤتمر التأم شمله فى لاهاى فى هولندا فى عام ١٩٤٨ التقى فيه عدد من الشخصيات وممثلو التنظيمات الأوربية المهتمة بالمصير الأوربى ، وارتفعت فيه الدعوة إلى ضرورة العمل على تحقيق الوحدة الأوربية ، بيد أن خلافات عديدة قد طغت على أعمال هذا المؤتمر ومناقشاته فقد بدا واضحا فى ذلك الحين أن أوربا لا تستطيع أن تسلك طريقاً يبتعد عن الولايات المتحدة الأمريكية التى كانت أوربا فى ذلك الوقت فى أمس الحاجة إلى مساعدتها الإقتصادية فى عملية اعادة الأعمار الشامل فى أوربا ، ومن ثم فان استقلال أوربا سياسياً واقتصادياً كان أمراً بالغ الصعوبة ف ظل تلك الظروف ، فضلاً عن ظروف الحرب الباردة المتصاعدة فى ذلك الحين بين الكتلتين .

ومن ناحية أخرى فقد كانت انجلترا فى ذلك الوقت تتصور إنشاء منظمة دولية تقليدية لتحقيق هدف أوروبا الموحدة ، أى جهاز حكومى تكون مهمته تحقيق التعاون وتنسيق السياسات بين الدول الأوربية ، على حين كانت هناك آراء أخرى وتصورات تطمح إلى نوع من التنظيم الذى يكون قادراً على تحقيق تقارب أقوى وأكثر فاعلية ، بحيث تتنازل الدول الأوربية ، الراغبة فى الانخراط فى هذا التنظيم ، عن بعض سلطاتها ، واسناد أمرها إلى جهاز موحد يقوم بها باسم الدول الأعضاء جميعاً .

وسرعان ما أنشىء حلف شمال الأطلنطى فى أبريل ١٩٤٩ ليضم عدداً من دول أوربا الغربية بالاضافة إلى الولايات المتحدة وكندا . فطغى على تلك الأصوات ودخلت أوربا الغربية دوامة الحرب الباردة التى كانت قد بدأت تتصاعد وتتشكل ملامحها ، لتقف مع الولايات المتحدة فى المعسكر الغربى فى مواجهة كتلة الدول الاشتراكية بزعامة الاتحاد السوفيتى السابق والتى ضمت دول أوربا الشرقية .

ثانياً : التكامل الأوربى المحدود (١٩٥٠ - ١٩٥٥) :

٩٠٦ - عكف بيير شومان وزير الخارجية الفرنسى فى ربيع عام ١٩٥٠ على التفكير فى مستقبل العلاقات الفرنسية الألمانية ، وإلى أفضل السبل التى تحول دون تكرار مأساة الصدام العسكرى بين الجارتين الأوربيتين التى تكررت مرات كثيرة ، ثم توصل مع مجموعة من مساعديه المقربين إلى فكرة تنطوى على دعوة ألمانيا إلى الدخول مع فرنسا فى اتحاد يهيمن على الفحم والصلب فى البلدين ، وفى التاسع من مايو ١٩٥٠ وجه وزير الخارجية الفرنسى الدعوة إلى ألمانيا الغربية وإلى دول أوربا الغربية الأخرى إلى وضع إنتاجها من الفحم والصلب تحت تصرف هيئة مشتركة تكون نواة لاتحاد أوربى يكون عصباً لتحقيق السلام فى القارة الأوربية ، وكان الهدف الواضح من اختيار هاتين السلعتين هو ما لهما من أهمية استراتيجية وبحث يؤدى الاتحاد بشأنهما إلى تحقيق مصالح الدول الأوربية المنتجة لهما بالقضاء عى المنافسة بينهما بشأن هاتين السلعتين فضلاً عن أن الدول الأعضاء فى الاتحاد أن يكون لها بعد ذلك حرية التصرف الإنفرادى بشأنهما ومن ثم يمكن التقليل من توجيههما بغير حدود أو قيود نحو الانتاج الحربى ، كما حدث فى التاريخ الأوربى الحديث فى أكثر من مناسبة .

٩٠٧ - وإزاء الواقعية التى اتسمت بها دعوة وزير الخارجية الفرنسى ، فقد كانت الاستجابة واسعة وفورية لدعوته ، ففى الوقت الذى كان شومان يعلن عن مبادرته ، كان أحد مبعوثيه يسلم إلى المستشار الألمانى نص الإقتراح ، الذى بادر على الفور إلى قبوله وتأييده بحماس وسرعان ما استجابت أربع دول أوربية غربية أخرى لهذه الدعوة ، حيث تم انشاء ما عرف بالجماعة الأوربية للفحم والصلب European Coal and Steal Community (ECSC) .

بموجب معاهدة باريس التى تم التوقع عليها بباريس فى ١٨ أبريل ١٩٥١ من جانب ممثلى ست دول أوربية هى فرنسا - ألمانيا - ايطاليا - هولندا - بلچيكا - لوكسمبرج ، والتى دخلت حيز النفاذ إعتباراً من ٢٥ يوليو ١٩٥٢ .

ثالثاً : التكامل الاقتصادى الأوربى (١٩٥٥ - ١٩٧٢) :

٩٠٨ - على الرغم من النجاح الذى حققته الجماعة الأوربية للفحم والصلب فى نطاق أهدافها المحدودة ، فإن التجربة أثبتت أنه مازال هناك الكثير من أوجه النشاط الاقتصادى التى يمكن أن يتحقق فيها التعاون بين الدول الأعضاء، ومن ثم فقد تقدمت دول البينولكس الثلاث ـ هولندا ، بلچيكا ، لوكسمبرج ـ باقتراح إلى الدول الأعضاء الأخرى فى الجماعة الأوربية للفحم والصلب لتعميم تجربة هذه الجماعة على جميع أوجه النشاط الاقتصادى، بإنشاء سوق مشتركة بين الدول الأعضاء.

وقد إستجابت الدول الأعضاء لهذه الدعوة ، وسرعان ما شهدت مدينة ميسينا فى إيطاليا مؤتمراً عقد فى يونيو ١٩٥٥ لدراسة إقتراح دول البينولكس دعيت إليه إنجلترا إلى جانب الدول الأعضاء فى الجماعة الأوربية للفحم والصلب ، إلا أن إنجلترا سرعان ما انسحبت من هذا المؤتمر .

٩٠٩ - ولما كانت الدول الست عازمة على توطيد عرى التعاون الاقتصادى فيما بينها ، فقد قررت أن تمضى قدماً إلى تحقيق المزيد من التعاون والتكامل الاقتصادى، فقد عقد بمدينة البندقية بإيطاليا فى عام ١٩٥٦ مؤتمراً ضم مندوبين عن حكومات الدول الست الأعضاء فى الجماعة الأوربية للفحم والصلب، لمناقشة تقريرين أعدهما وزير الخارجية البلچيكى وقتئذ «هنرى سباك» حول إنشاء .

١ - الجماعة الاقتصاديةالأوربية European Economic Community [E.E.C].

٢ - الجمـــاعة الأوربية للطاقة الذرية European Atomic Energy Community [EAEC or Euratom] .

وفى ٢٥ مارس ١٩٥٧ تم التوقيع فى روما على المعاهدتين المنشئتين لهاتين الجماعتين، ثم أعقبهما فى إبريل من ذات العام التوقيع على أربع بروتوكولات تكميلية، إثنان منها يتعلقان بمحكمة العدل الخاصة بالجماعة الاقتصادية الأوربية وبالجماعة الأوربية للفحم والصلب، وإثنان بشأن الحصانات والامتيازات المقررة لهاتين الجماعتين.

وقد دخلت هذه الاتفاقيات حيز النفاذ فى يناير ١٩٥٨

٩١٠ - وهكذا شهد عام ١٩٥٨ وجود ثلاث هيئات أوروبية تضم الدول الأوربية الست، ووجد بينها تشابه وتقارب كبير من حيث البنيان التنظيمى لكل منها.

(أ) فقد كـان هنـاك جهاز فنى يتكون من أعضاء يعملون لحساب هذه الهيئات ، وبإسمها ، ولا يتلقون تعليمات من حكوماتهم، أى حكومات الدول التى ينتمون إليها بجنسياتهم، وهذه الأجهزة هى السلطة العليا بالنسبة للجماعة الأوربية للفحم والصلب، واللجنة بالنسبة لكل من الجماعة الاقتصادية الأوربية والجماعة الأوربية للطاقة الذرية.

(ب) مجلس الوزراء لكل هيئة من الهيئات الثلاث، وهو يمثل حكومات الدول الأعضاء، ويماثل الأجهزة المقابلة والمماثلة فى المنظمات الدولية الأخرى .

(جـ) جهاز برلمانى واحد للهيئات الثلاث ، يضم ممثلين عن شعوب الدول الأعضاء، يتم إختيار أعضائه بواسطة المجالس النيابية فى الدول الأعضاء، ويطلق عليه الجمعية البرلمانية الأوربية.

(د) محكمة العدل للجماعات الأوربية وهى الجهاز القضائى بالنسبة للهيئات الثلاث.

٩١١ - وقد شهدت تلك الفترة توسعاً فى عضوية الجماعات الأوربية حث إنضمت كل من الدنمارك وإيرلندا والمملكة المتحدة إلى عضوية هذه الجماعات بموجب إتفاقية بروكسل فى ٢٢ يناير ١٩٧٢ والتى دخلت دور النفاذ فى أول يناير ١٩٧٣[١]، ومن ناحية أخرى فإن هذه الفترة شهدت أيضاً دمج وتوحيد أجهزة الجماعات الثلاث، فبعد أن كانت المحكمة والبرلمان هما الجهازان الموحدان بين الهيئات الثلاث منذ عام ١٩٥٧ تم الاتفاق على توحيد ودمج اللجنة والمجلس للجماعات الثلاث بموجب معاهدة ٨ أبريل ١٩٦٥ والتى دخلت دور التنفيذ إعتباراً من أول يوليو ١٩٦٧، وهكذا أصبح هناك:

١ - لجنة واحدة.

٢ - مجلس وزراء واحد.

٣ - محكمة عدل أوربية.

٤ - برلمان أوربى.

وأصبح يطلق على الجماعات منذ ذلك التاريخ الجماعة الأوربية European Community E. C.

رابعاً التوجه نحو الوحدة الأوربية ١٩٧٢ - ١٩٨٥:

٩١٢ - أصدر مؤتمر قمة رؤساء دول وحكومات الدول التسع الأعضاء فى الجماعات الأوربية والذى عقد فى باريس سنة ١٩٧٢ بياناً عبر عن توجه الدول الأعضاء نحو السعى لتحقيق الوحدة

---

(١) تجدر الإشارة إلى أن النرويج كانت قد تقدمت بطلب للإنضمام وتم قبولها عضواً بالجماعات الثلاث بموجب إتفاقية بروكسل، فى ٢٢ يناير ١٩٧٢، إلا أن الشعب النرويجي رفض الإنضمام من خلال إستفتاء شعبى على ذلك.

الأوربية ، ورسم الإطار العام لمواجهة المشاكل المختلفة التى تواجه مسيرة الجماعات الأوربية. فعلى الصعيد الإقتصادى تم تحديد عام ١٩٨٠ لإنشاء صندوق نقد أوربى يعمل على الإسراع فى خطوات الوحدة الاقتصادية، ويكون نواة لإصدار عملة أوربية موحدة. كما تقرر إنشاء صندوق للتنمية الإقليمية على المستوى الأوربى، بحيث يجرى تمويل هذه التنمية تمويلاً ذاتياً.

ومن ناحية أخرى تم الاتفاق على ضرورة دعم البرلمان الأوربى، وزيادة سلطاته، بهدف دعم وتنمية الصلات بين شعوب الدول الأعضاء، وقد تم إتخاذ الإجراءات القانونية والدستورية التى أدت إلى إجراء إنتخاب أعضاء البرلمان الأوربى عن طريق الإقتراع المباشر من جانب شعوب الدول فى الجماعات فى العاشر من يونيو ١٩٧٩.

٩١٣ - وقد شهدت هذه الفترة إنضمام ثلاث دول أوربية أخرى إلى الجماعات الأوربية، اليونان التى إكتسبت العضوية بموجب الإتفاقية الموقعة فى ٢٨ مايو ١٩٧٩، ودخلت حيز النفاذ إعتباراً من أول يناير ١٩٨١ وأسبانيا والبرتغال، اللتان حاولتا إكتساب عضوية الجماعات الأوربية منذ عام ١٩٧٧، حيث تقدمت كلا منهما بطلب فى هذا الشأن، إلا أنه لم تتم الموافقة على هذين الطلبين إلا فى ١٢ يونيو ١٩٨٥ حيث تم التوقيع فى ذلك التاريخ فى كل من مدريد ولشبونه على إتفاقيتين لإنضمام كل من أسبانيا والبرتغال، ودخلت هاتان الإتفاقيتان دائرة النفاذ فى أول يناير ١٩٨٦

خامساً: تحقيق الوحدة الأوربية ١٩٨٥ - ١٩٩٢ :

٩١٤ - إذا كانت الجماعة الأوربية قد نجحت فى عقد الستينات فى إنشاء إتحاد جمركى، وتحقيق إنتعاش إقتصادى حتى عام ١٩٧٣، فإنها قد واجهت مشكلات عديدة بعد ذلك، ترجع إلى أسباب خارجية مثل أزمة الطاقة فى عام ١٩٧٣، وسبق الولايات المتحدة واليابان فى إستيعاب نتائج الثورة الصناعية الثالثة، أو إلى أسباب ترجع إلى توسيع نطاق الجماعة ذاتها، ولجوء بعض الدول الأعضا فيها إلى سياسات محلية تحاول الالتفاف على قرارات الجماعة وسياستها، وقد كان من المأمول أن تتمكن الجماعة من خلال سياسات أجهزتها فى تجاوز هذه المشكلات إلا أنه مع منتصف عقد الثمانينات بات من الواضح أن الجماعة تواجه أزمة حقيقية فى سبيل تنفيذ سياستها الرامية إلى تحقيق الوحدة الأوربية من خلال العمل بالأسلوب الذى كان متبعاً حتى ذلك الحين ومن ثم فقد قامت اللجنة، الجهاز التنفيذى للجماعة، فى عام ١٩٨٥ بوضع خطة متكاملة قابلة للتنفيذ تتضمن عدداً من التوجيهات (٣٠٠ تم تخفيضها بعد ذلك إلى ٢٧٩) تستهدف إقامة سوق أوربية موحدة خلال فترة تنتهى فى ٣١ ديسمبر ١٩٩٢، وجمعت هذه التوجيهات فيما عرف بالكتاب الأبيض.

٩١٥ - وقد لعب جاك ديلور الرئيس السابق للجنة (الجهاز التنفيذى للجماعة) منذ أوائل عام ١٩٨٥ دوراً هاماً فى مشروع أوربا الموحدة ١٩٩٢ وقد عهد ديلور منذ بدايات رئاسته للجنة إلى اللورد كوكفيلد بمهمة وضع برنامج قابل للتنفيذ يتم بموجبه الوصول إلى أوربا الموحدة كسوق مشتركة تزول فيها الحواجز بين أقاليم الدول الأعضاء وفى ١٤ يونيو ١٩٨٥ نشرت اللجنة الكتاب الأبيض الذى تضمن خطوات تحقيق السوق الداخلية الموحدة الذى تم إعداده تحت إشراف اللورد كوكفيلد، والتى كان الهدف من إقرارها التخلص من كل الحواجز والحدود والعقبات المادية أو الفنية، والسياسات الاقتصادية التى تقف فى وجه إنتقال الأشخاص والبضائع ورؤوس الأموال فى أقاليم الدول الأعضاء فى الجماعة وفى ديسمبر ١٩٨٥ (اجتمع المجلس الأوربى[١] فى ميلانو بإيطاليا، وعلى الرغم من العديد من التحفظات والاعتراضات والانتقادات، فقد أقرت هذه القمة الأوربية الكتاب الأبيض، ثم عادت القمة الأوربية إلى الالتئام فى لوكسمبرج حيث وافق المجلس الأوربى على أول تعديل لاتفاقيات إنشاء الجماعات الأوربية فيما عرف بالقانون الواحد Single Act والذى دخل حيز النفاذ فى ١ يوليو ١٩٨٧ ، وقبل هذا التاريخ كانت اللجنة الأوربية قد أقرت برنامجاً للعمل لتطبيق القانون الواحد تحت عنوان «القانون الواحد حدود جديدة لأوربا» وفى ١٨ فبراير ١٩٨٧ قدم جاك ديلور رئيس اللجنة فى ذلك الوقت إلى البرلمان الأوربى برنامج العمل موضحاً أن التحدى الذى يواجه أوربا يكمن فى نجاح الجماعة الأوربية فى اقامة نظام اقتصادى واجتماعى موحد يوفر الظروف لنمو اقتصادى اسرع وأقوى ، وفى العمل الحاسم المتناغم فى مجال السياسة الخارجية ، واقرار السياسة الزراعية الموحدة . وفى القمة الأوربية التى مثلها اجتماع المجلس الأوربى فى ٨ ، ٩ ديسمبر فى استراسبورج أعلن الرئيس الفرنسى السابق فرانسوا ميتران توافر الأغلبية المتطلبة لعقد مؤتمر حكومى طبقاً للمادة ٢٣٦ من معاهدة الجماعة الاقتصادية الأوربية لصياغة التعديلات اللازمة على المعاهدات من أجل المراحل الأخيرة للوحدة الاقتصادية والمالية ، وأقر أحد عشر رئيساً لحكومة ودولة ميثاق الحقوق الاجتماعية الأساسية للعمال ، وفى أول يوليو ١٩٩٠ كانت إجراءات تحرير إنتقال رؤوس الأموال فى دول الجماعة قد تحقق مع إستثناء ٤ دول من الأعضاء هى أسبانيا والبرتغال واليونان وإيرلندا التى لم تكن قد حققت ما يكفى على طريق التكامل المالى ، فتقرر إرجاء ذلك الإجراء بالنسبة لها حتى نهاية عام ١٩٩٢ .

٩١٦ - وهكذا تحققت فى النهاية - وبعد نيف وثلاثة عقود من الزمان ومن العمل الدؤوب - أهداف معاهدة روما لعام ١٩٥٧ التى عبرت عنها ديباجتها بالإشارة إلى تصميم الدول الأوربية على إرساء « أسس إتحاد قوى ودائم بين شعوب أوربا » وعزمها على تحقيق التقدم الاقتصادى والإجتماعى للدول الأعضاء من خلال « العمل المشترك لإزالة الحواجز التى تقسم أوربا » .

---

(١) يضم المجلس الأوربى The Wuropean Council رؤساء الدول والحكومات فى الدول الأعضاء .

ولا شك أن إنضمام دول أوربية ثلاثة إلى الإتحاد الأوربى فى أول عام ١٩٩٥ هى السويد والنمسا وفنلندا وصيرورة الإتحاد الأوربى إتحاداً لخمس عشرة دولة أوربية ، كما أن ضم ألمانيا الشرقية على نحو تلقائى فى عام ١٩٩٠ بعد توحيد ألمانيا ، قد أعطى زخماً جديداً للإتحاد الأوربى .

المبحث الثانى

البنيان التنظيمى للإتحاد الأوربى

٩١٧ - على الرغم من أن النظام القانونى للجماعات الأوربية اتسم بتفرد وخصوصية جعلت الفقه الدولى يذهب مذاهب شتى فى تكييفه للطبيعة القانونية لهذه الجماعات ، ما بين قائل بأنه نوع من الاتحاد الدولى وقائل بأنها لا تعدو أن تكون نوعاً خاصاً من المنظمات الدولية ، فإننا نتجاوز هذا الخلاف الفقهى من منطلق انحيازنا لفكرة الهيئة الدولية International Institution ناظرين اليها بوصفها أشمل وأعم من المنظمة الدولية International Organization حيث ننظر إلى تعبير الهيئة الدولية بوصفه يشمل إلى جانب المنظمة الدولية كافة الأشكال التنظيمية ، التى تعج بها الحياة الدولية المعاصرة .

والواقع أن الفقه ، فى مجموعه ، لا يلقى بالاً إلى هذه التفرقة ، فى غمرة انهماكه فى دراسة المنظمات الدولية ، حيث نصادف كثيراً فى الكتابات الفقهية السائدة استخدام تعبير الهيئات والمنظمات الدولية كمرادفين .

٩١٨ - وقد لاحظ البعض بحق أنه إذا كان تعبير الهيئات الدولية يشمل فى مفهومه المنظمات الدولية فإن العكس غير صحيح ، وأنه بينما استخدمت النسخة الفرنسية من ميثاق الأمم المتحدة تعبير Institutions Specialisees لوصف المنظمات المتخصصة المرتبطة بالأمم المتحدة ، فإنها قد استخدمت تعبير المنظمة لوصف المنظمة ككل . وتجدر الاشارة هنا إلى أن الترجمة العربية لميثاق الأمم المتحدة قد استخدمت تعبير هيئة الأمم المتحدة . وإذا كان اصطلاح الهيئة Institution قد حظى باهتمام الفقه الفرنسى منذ صاغ الأستاذ هوريو نظريته العامة بشأنها فى عام ١٩٢٥ ، وذلك فى مجال تأسيس الأصول الفلسفية والاجتماعية والقانونية لنظرية الشخصية الاعتبارية ، فإنه لم يحظ بكثير من الاهتمام فى مجال القانون الدولى ويعد الأستاذ Georges Renard من أبرز أولئك الذين إهتموا بدراسة نظرية الهيئة فى نطاق القانون الدولى العام ، والتى نظر إليها بوصفها تنظماً قانونياً لمال مشترك ، فهى وسط يتم تنظيمه قانونيا ، من خلال اقامة سلطة ، وهنا تكون الهيئة على النقيض من العقد ، والوجه الآخر من أوجه النشاط القانونى ، الذى لا يعدو أن يكون التقاء لارادتين مستقلتين تستدف كل منهما غايتها الخاصة .

وقد انتقدت الأستاذة باستيد هذه النظرة ، وبوجه خاص فكرة المال المشترك ، مشددة على عدم امكان قبولها فى ظل التعدد الكبير لأشكال المنظمات الدولية الموجودة فى العالم المعاصر ، ثم انتهت الى الانطلاق من ملاحظات العلامة يرنج من أن التنظيم القانونى هو عبارة عن كل عضوى ، يعمل على تنظيم معطيات محددة ودائمة من معطيات الحياة الاجتماعية ، ويتكون من مجموعة من القواعد القانونية الموجهة الى غاية مشتركة ، للقول بأن المنظمات الدولية أيا ما كانت أهدافها أو عدد الدول المشتركة فيها تشكل فى هذا المفهوم هيئة قانونية ففى كل منها يوجد كيان عضوى ، ولها قواعدها الخاصة ، التى تتسم بوصف الدوام ، وقد ظهرت فى وقت أدت فيه التطورات الفنية الى جعل الصلات الانسانية أكثر توثقا . واذا كان يرنج قد لاحظ أن أسباب وجود تلك الهيئات أو أشكالها ، تكمن فى الحاجات والأهداف التى تظهر فى فترة محددة ، فإن كافة المنظمات الدولية تدخل فى هذا الاطار .

٩١٩ - واذا كنا نتفق فى ضوء ما تقدم مع أولئك الذين يعتبرون أن فكرة الهيئة الدولية ، يمكن أن تشمل جميع المنظمات الدولية القائمة ، وكل المنظمات الدولية التى لاتندرج فى المفهوم المتعارف عليه للمنظمة الدولية ، وطالما فهمنا الهيئة الدولية على أنها تعنى مجموعة من الاجهزة التى تستهدف تنظيم وسط اجتماعى معين على نحو يتسم بالدوام ، وتقوم على مجموعة من القواعد القانونية التى توجه نحو غاية مشتركة ، فاننا نبصر الجماعة الأوربية مندرجة فى مفهوم الهيئة الدولية ، وبعبارة أخرى فانه اذا جاز لجانب هام من الفقه الدولى أن يرى فى النظام القانونى للإتحاد الأوربى ما يتجاوز المفهوم الدقيق للمنظمة الدولية بوصفها جهازا لتنسيق السياسات بين الدول ، فإن الإتحاد الأوربى بما له من خصوصية تخوله سلطة العمل المباشر ، وتجعل مايصدر عنه من قرارات وتوجيهات يسرى فى أقاليم الدول الاعضاء لا يستعصى على فكرة الهيئة الدولية فى المفهوم الذى قدمناه .

٩٢٠ - وللإتحاد الأوربى فى مفهومها كهيئة دولية مجموعة من الأجهزة الرئيسية التى تقوم بتكوين إرادة الهيئة ، والتعبير عن هذه الارادة والعمل التنفيذى باسمها وسنعرض فيما يلى لأهم هذه الاجهزة .

١ - المجلس الأوربى The European Council :

٩٢١ - يضم المجلس الأوربى رؤساء الدول والحكومات فى الدول الاعضاء وقد ظهر هذا المجلس كجهاز من أجهزة الجماعة الأوربية فى قمة باريس فى ٩ . ١٠ ديسمبر ١٩٧٤ عندما إقترح الرئيس الفرنسى الأسبق جيسكار ديستان أن يجتمع رؤساء الدول والحكومات ، الذين كانوا يجتمعون حتى ذلك الحين فى مؤتمرات للقمة فى مواعيد غير ثابتة ، أن يجتمعوا فى مواعيد منتظمة كمجلس أوربى لكى يناقشوا أموراً محددة تتعلق بأمور الاتحاد ، والمسائل المتعلقة بالسياسة الخارجية .

ومنذ ذلك الحين والمجلس الأوربى يضع القواعد التوجيهية للإتحاد ويتخذ القرارات فى المسائل ذات الأهمية السياسية مثل إنتخاب البرلمان الأوربى عن طريق الإقتراع المباشر ، وقبول عضوية اليونان وأسبانيا والبرتغال فى الإتحاد ، وإنشاء النظام النقدى الأوربى، وتعديل السياسة الزراعية الموحدة ، والإصلاح المالى ، والإتحاد الاقتصادى والمالى ، وقد أقرت المادة الثانية من القانون الأوربى الواحد بدور هذا المجلس بنصها على أن " المجلس الأوربى يجمع رؤساء دول وحكومات الدول الأعضاء ورئيس لجنة الجماعات الأوربية ، على أن يعاونهم وزراء الخارجية وعضو من اللجنة على أن يجتمع المجلس الأوربى مرتين على الأقل فى كل عام » .

٢ - المجلس The Council :

٩٢٢ - ويعرف المجلس أيضاً بمجلس الوزراء ، وهو جهاز صنع القرار فى الإتحاد الأوربى ، وهو جهاز المنظمات الدولية التقليدية ، ومع ذلك فان ممثل الدولة العضو فى المجلس يجب أن يكون بدرجة وزير ، وهو أمر لا يشترط فى ممثلى الدول الأعضاء فى المجالس المماثلة فى المنظمات الدولية الأخرى .

ويلاحظ أن الوزراء الذين يمثلون الدول الأعضاء يتغيرون تبعاً لطبيعة الموضوع المطروح على المجلس ، فحينما يكون الأمر متعلقا بمسألة سياسية فان المجلس يتكون من وزراء الخارجية ، وحينما يكون الأمر خاصاً بمشكلة زراعية يعد المجلس مكونا من وزراء الزراعة ،أما اذا كانت المسألة صناعية أو متعلقة بالنقل فإن الامر يكون لوزراء الصناعة أو النقل وهكذا . ويجوز بطبيعة الحال لكل وزير أن يصطحب معه عددا من المعاونين أو المستشارين ويجوز تفويض أحد هؤلاء لمتابعة المناقشات والاشتراك فيها ، ولكن عند التصويت يجب أن يكون الأمر بيد الوزراء ، فالتصويت فى المجلس يجب أن يتم بواسطة الوزراء أنفسهم .

ويتولى وزير من إحدى الدول الأعضاء رئاسة المجلس لمدة ستة أشهر ، ويجرى تناوب الدول الأعضاء على مقعد الرئاسة . ورغبة فى أن يتفرغ رئيس المجلس لمهام رئاسة المجلس ، فقد جرى العمل على أن يتولى أحد كبار معاونيه مهمة تمثيل دولة الوزير فى المجلس طيلة فترة رئاسته .

٩٢٣ - ويختص المجلس بالنظر فى كافة الأمور الداخلة فى اختصاص الإتحاد وقد نصت المادة ١٤٥ من معاهدة روما على أن يعمل المجلس على « تنسيق السياسات الإقتصادية العامة للدول الأعضاء فى السوق » .

والقاعدة أن ما يصدر عن المجلس من قرارات يتم اقراره بالأغلبية ، مالم ينص على خلاف ذلك . وطبيعى أن الحالات التى يشترط فها الإجماع هى تلك الحالات التى يتعلق فيها الأمر بالمصالح الخاصة بكل دولة من الدول الأعضاء . وامتناع عضو أو أكثر عن التصويت بصدد مسألة مما

يتطلب بشأنه الاجماع لاتحول دون صدور القرار طالما أنه لايوجد اعتراض أى عدم موافقة من جانب أحد الاعضاء .

ويلاحظ من ناحية أخرى أن هناك بعض المسائل التى يراعى عند التصويت عليها وزن كل دولة من الدول الأعضاء داخل الجماعة . حيث يمنح صوت كل دولة عددا من الاصوات التى تعبر عن وزن هذ الدولة ، وطبقا لآخر تعديل فانه فى حالات التصويت الموزون فإن مجموع الأصوات ٨٧ صوتاً موزعة على النحو التالى : بلجيكا خمسة أصوات ، الدنمارك ثلاثة أصوات ألمانيا عشرة أصوات ، اليونان خمسة أصوات ، والسويد أربعة أصوات ، والنمسا أربعة أصوات ، وفنلندا ثلاثة أصوات ، وأسبانيا ثمانية أصوات ، فرنسا عشرة أصوات ، أيرلندا ثلاثة أصوات ، ايطاليا عشرة أصوات لوكسمبرج صوتان ، هولندا خمسة أصوات ، البرتغال خمسة أصوات المملكة المتحدة عشرة أصوات ، والأغلبية اللازمة فى مثل هذه الحالات هى ٦٢ صوتا لعشرة أعضاء من أعضاء الجماعة الخمسة عشر (المادة ١٤٨ من معاهدة روما) .

٩٢٤ - ويتولى المجلس اقرار مشروع الميزانية السنوية للاتحاد ويقدمها إلى البرلمان الأوربى، الذى يملك الحق فى إدخال تعديلات على بعض أجزائها ، أو اقتراح تعديلات لينظر فيها المجلس من جديد (المادة ٢٠٣ من معاهدة روما) .

وتوجد لجنة تتكون من الممثلين الدائمين للدول الأعضاء تقوم بالتحضير لأعمال المجلس ، وتقوم بالاضطلاع بالمهام التى يسندها إليها ، كما تعمل كحلقة وصل بين المجلس واللجنة .

٣ - اللجنة The Commission :

٩٢٥ - اللجنة هى الجهاز التنفيذى للإتحاد الأوربى ، ولها المبادرة فى مجال رسم سياسات الإتحاد ، وتعمل من أجل الصالح العام للإتحاد . وهى التى تسهر على ضمان تطبيق المعاهدات ، ومن ثم فهى تراقب تطبيق قانون الجماعة وعليها مسئولية مباشرة فى تنظيم المنافسة . وتتكون اللجنة من ٢٠ عضوا إثنان من كل من ألمانيا وأسبانيا وفرنسا وإيطاليا وبريطانيا ، وعضو واحد من الدول العشر الأخرى لمدة خمس سنوات .

٩٢٦ - واللجنة جهاز جماعى مستقل عن الدول الأعضاء فى الاتحاد ، يتمتع أعضاؤها بالاستقلال الكامل فى ممارستهم لوظائفهم ، حتى فى مواجهة الدول التى يحملون جنسيتها ، فهم يعملون لصالح الاتحاد ولحسابه ، ولا يجوز لهم طلب تعليمات من الدول التى ينتمون اليها بجنسياتهم . ويلتزمون كذلك بعدم ممارسة أية وظيفة أخرى خلال قيامهم بأعمالهم كأعضاء فى اللجنة ومن الناحية الأخرى فان الدول الاعضاء فى الاتحاد تلتزم باحترام استقلال أعضاء اللجنة ، وبعدم السعى نحو التأثير عليهم على أى نحو فى القيام بمهامهم .

وإذا أخل عضو من أعضاء اللجنة بموجبات ما ينبغي أن يحرص عليه من استقلال وحياد ، فإن للجنة أو المجلس أن يلجأ الى محكمة العدل الأوربية للمطالبة بإقالة عضو اللجنة . وتجدر الاشارة الى أن هذا الالتزام يظل على عاتق عضو اللجنة حتى بعد انتهاء عضويته ، فاذا أخل به حتى بعد انقضاء عضويته جاز حرمانه - كنوع من العقوبة - من المعاش الذى يحصل عليه من الاتحاد ، أو من الميزات الأخرى التى يتمتع بها .

وأعضاء اللجنة فرادى أو كمجموعة مسئولون امام البرلمان الأوروبى ويمكن للبرلمان أن يسحب الثقة عنهم أو عن أحدهم ، ويترتب على ذلك ضرورة الاستقالة .

٩٢٧ - تقرر المادة ١٥٥ من معاهدة روما أن اختصاص اللجنة يشمل :

١ - متابعة تطبيق نصوص المعاهدة (المعاهدات) أو النصوص التى يتم اقرارها عن طريق الأجهزة التى تنشأ بموجب هذه المعاهدة ولها أن تنبه الدول الأعضاء أو الأفراد الى احترام نصوص المعاهدة . وأن توصى الدول باتخاذ تدابير من جانبها ويجوز للجنة فى حالة المخالفات أن تلجأ الى محكمة العدل الأوربية .

٢ - للجنة سلطة إصدار قرارات ملزمة فى حالات محدودة ،منها مثلا ما نصت عليه المادة ٤٨ من معاهدة روما من اختصاص اللجنة باصدار اللوائح المنظمة لحقوق العمال المهاجرين إلى دول الإتحاد فى البقاء فى اقاليمها اذا ماحصلوا على عمل فيه .

٣ - ولعل اهم ما اسند الى اللجنة من اختصاص هو مشاركتها لغيرها من أجهزة الإتحاد ، خاصة المجلس ، فى عملية إصدار القرارات . حيث نصت معاهدة روما ، فى حالات عديدة ، على ضرورة تدخل اللجنة بتقديم مقترحات فى شأن الموضوع المطروح على المجلس لإتخاذ قرار فيه كإجراء لازم لعملية اصدار القرار وينبىء استقراء واقع ممارسة العمل فى المجلس أنه يتبع فى الغالب ما تأتى به مقترحات اللجنة ، على الرغم من أنه يملك من الناحية النظرية عدم الالتزام بها .

٤ - وتختص اللجنة بتمثيل الاتحاد فى علاقاته بالدول الاعضاء فيها أو علاقاتها بالغير فالمادة ٢١٠ من معاهدة روما تنص على أن « تتمتع الجماعة الأوربية فى الدول الاعضاء فيها بأوسع اهلية قانونية يمكن أن تسند الى الاشخاص القانونية بواسطة التشريعات الوطنية ، ولها بوجه خاص شراء أو بيع الأموال ، عقارية أو منقولة ، .. وهي تمثل فى هذا الصدد بواسطة اللجنة » .

أما فى مواجهة الغير فإن اللجنة تمثل الاتحاد فى جميع المفاوضات والاتصالات لإبرام الاتفاقيات معها واذا كان المجلس هو صاحب الاختصاص فى ابرام الاتفاقيات ، فإن اللجنة هى التى تقوم

بتمثيل الإتحاد فى المراحل السابقة على ذلك ، كما تتولى اللجنة تمثيل الإتحاد فى علاقاتها بالمنظمات الدولية الأخرى كالأمم المتحدة والوكالات المتخصصة والجات وغيرها من المنظمات أو الهيئات الدولية .

٥- للجنة أخيرا أن تمارس أى اختصاص يسنده اليها المجلس ، مثل تفويضه لها باصدار بعض القرارات التى تدخل أصلا فى اختصاصه .

٤ - البرلمان الأوروبى :

٩٢٨ - البرلمان الأوربى هو جهاز الرقابة السياسية فى الإتحاد الأوربى ، ويشترك فى إتخاذ القرار فى عديد من الحالات . ويتكون البرلمان حاليا من ٦٢٦ عضو يتم انتخابهم انتخابا مباشراً من شعوب الدول الأعضاء ، فى الإتحاد لمدة خمس سنوات وحصة الدول الأعضاء فى الجماعة فى عضوية المجلس موزعة على النحو التالى :

٩٩ عضوا لألمانيا .

٨٧ عضوا لكل من انجلترا وفرنسا وايطاليا .

٦٤ عضوا لاسبانيا .

٣١ عضوا لهولندا .

٢٥ عضوا لكل من بلجيكا واليونان والبرتغال .

٢٢ عضوا للسويد .

٢١ عضوا للنمسا .

١٦ عضوا لكل من للدنمارك وفنلندا.

١٥ عضوا لايرلندا .

٦ أعضاء للوكسمبرج .

وتجدر الاشارة الى أن أعضاء هذا البرلمان كان يتم إختيارهم من أعضاء برلمانات الدول الأعضاء حتي عام ١٩٧٩ حيث أجرى أول إنتخاب مباشر لاختيارهم وذلك تنفيذا لقرار المجلس فى سبتمبر ١٩٧٦ .

٩٢٩ - واختصاصات البرلمان الأوربى فى مجال الرقابة متعددة الأبعاد ، فهناك الرقابة السياسية ، والرقابة المالية والرقابة التشريعية .

١ - الرقابة السياسية :

٩٣٠ - تشير المادة ١٤٠ من معاهدة روما الى واجب اللجنة فى الاجابة عن الاسئلة التى توجه اليها من البرلمان الأوروبى أو من أحد أعضائه . وتكون الاجابة اما شفاهة أو كتابة ، وتنشر فى الجريدة الرسمية للإتحاد الأوروبى . وللبرلمان الأوروبى الحق فى مناقشة التقارير العامة التى تقدمها اللجنة عن نشاطها كل عام ، ويمكن دعوة أعضاء اللجنة إلى المثول أمام البرلمان الأوروبى للإجابة عن ما يوجه اليهم من أسئلة ، ولتقديم مايطلب إليهم تقديمه من ايضاحات . كما أن للبرلمان الأوروبى أن يمارس اختصاصات مماثلة فى مواجهة مجلس وزراء الإتحاد .

ويجرى العمل فى البرلمان الأوروبى على أن تجرى مناقشة عامة يشترك فيها أعضاء اللجنة والمجلس فى شهر نوفمبر كل عام يتبادل فيها أعضاء الأجهزة الثلاثة وجهات النظر حول نشاط الإتحاد الأوربى بوجه عام .

وللبرلمان الحق فى التصويت على إقتراح بعدم الثقة فى اللجنة أو فى أحد أعضائها كما سبقت الإشارة .

٢ - الرقابة المالية :

٩٣١ - نصت الماة ٢٠١ من معاهدة روما على أن تقدم اللجنة دراستها إلى المجلس بشأن امكان احلال نظام للتمويل الذاتى للإتحاد محل مساهمات الدول الأعضاء وقد تم بالفعل اعداد هذه الدراسات واقر المجلس فى ٢١ أبريل ١٩٧٠ نظاماً لإنشاء موارد ذاتية لميزانية الجماعة كما أبرمت فى اليوم التالى ٢٢ أبريل ١٩٧٠ معاهدة تتعلق بالاجراءات الخاصة بالميزانية . وتتمثل رقابة البرلمان الأوروبى وفقاً للنظام المطبق منذ عام ١٩٧٥ فى :

(أ) اقرار مشروع الميزانية .

(ب) اقتراح تعديلات أو اجراء مثل هذه التعديلات على الميزانية باحالتها إلى المجلس لاقرارها .

٣ - الرقابة التشريعية :

٩٣٢ - اسندت معاهدة روما إلى اللجنة والمجلس سلطة وضع بعض القواعد القانونية وفرضت المعاهدة على الجهازين أخذ رأى البرلمان الأوروبى فى بعض الأحوال المحددة قبل ارساء قاعدة قانونية ولما كان رأى البرلمان لايقيد المجلس ، فقد كان هذا الأمر محلاً للشكوى من جانب البرلمان الأوروبى ، ومن ثم فقد جرى التفكير فى تدارك هذا الوضع واصلاحه ، وتمثل الاصلاح فى منح البرلمان الأوروبى سلطة المشاركة فى الاختصاصات التشريعية مع المجلس على قدم المساواة كما منح البرلمان حق

الاعـتـراض على قـرارات المجلس . بأن يطلب البـرلمان من المجلس اعـادة بحث الموضـوع من جـديد مـرة أخرى ، وكذلك فى المجالات المتعلقة بالسـياسات المشتـركة ، الزراعة ، والنقل والسـياسة الضـريبيـة فى الدول الأعضاء .

٥ - محكمة العدل الأوربية :

٩٣٣ - محكمة العـدل الأوربيـة هى السلطة القضـائيـة فى الإتحـاد الأوروبى وتتكون من خمسة عشر قاضياً ، يتم تعيينهم لمدة ستة أعوام عن طريق إتفاق حكومات الدول الاعضاء فى الجماعة ، ويعاونهم ستة من المحامين العامين .

ومـهـمـة المحكمة هى ضمـان وحدة تفسـيـر وتطبـيق قـانون الاتحاد ، النظر فى شرعـيـة القـرارات والاعـمـال التى تتـخذها اللجنة والمجلس ، والفصل فى أية مسـألة تتعلق بقانون الإتحاد تحيلها اليها احدى المحاكم الوطنيـة فى أقـاليم الدول الأعْضاء ، ويجـوز لأى دولة عضو فى الاتحـاد ترى أن احدى الدول الاعضاء الاخرى قد قصرت فى الوفاء فى احدى الالتزامات الواقعة عليها بموجب المعاهدات أن تلجأ إلى المحكمة وتعرض عليها الأمر ، وكذلك للجنة أن تفعل ذات الشيء .

وللمحكمـة أيضاً أن تنظر فى الادعاءات التى يقدم بها الأشخاص الطبيعيون أو الاعتباريون فى مدى سلامة أى قرار يؤثر عليهم اتخذ من جانب الجماعة .

٩٣٤ - وحرصاً على أن تتفرغ المحكمة للتركيز على الهدف الاساسى من انشائها بتأدية مهمتها فى ضمـان وحـدة تفسـيـر وتطبـيق قـانون الإتحـاد الأوروبى تقرر انشـاء مـحكمـة أوربيـة ابتـدائيـة للنظر والحكم فى بعض طوائف الافعـال المتعلقة بمجالات محددة وخاصة فى مجالات المنافسة ، والتى يرفـعها الاشـخـاص الطبـيـعـيـون أو الاعـتـبـاريون . وذلك بقـرا ر المجلس فى أكـتـوبر ١٩٨٨ ، وقـد بدأت هذه المحكمة العمل منذ سبتمبر ١٩٨٩ .

المبحث الثالث

الآثار القانونية والسياسية للإتحاد الأوروبى

أولاً - النظام القانونى :

٩٣٥ - أشـرنـا فى المبـحث السـابق إلى انحـيـازنـا الى تكـيـيـف الاتحـاد الأوروبى والذى جـاء فى حقيقـة الأمر نتـيجة لقيـام الجماعـات الأوربيـة الثلاث ، بوصفه هيئة دوليـة ، بوصف أن للهـيـئة الدوليـة مـفـهـوماً يتـجاوز مـفـهـوم المنظمـة الدوليـة وبذلك فـقد أعرضنـا عن الدخول فى النقـاش الفقـهى الواسع

النطاق ، الذى أثاره التكييف القانونى للإتحاد الأوروبى ، على النحو الذى سبقت الإشارة اليه .

ولاشك أن هذا الخلاف الفقهى قد إنعكس بدوره على النظام القانونى للإتحاد ، ونعنى هنا القواعد القانونية الواجبة التطبيق على الاتحاد الأوربى ، واذا كان من المسلم به أن هذه القواعد تشمل نوعين من القواعد القانونية ، أولهما هى المعاهدات الأساسية والإتفاقيات الدولية التى أنشأت الجماعات الأوربية الثلاث والاتفاقيات الدولية التى أبرمتها الدول الأعضاء فى الإتحاد فى نطاق الاتحاد لأسباب تتعلق بنشاط الاتحاد وتحقيق أهدافه ، وثانيهما هى ماصدر ويصدر عن الاتحاد من قواعد قانونية حددتها المادة ١٨٩ من معاهدة روما لسنة ١٩٥٧ بأنها اللوائح والتوجيهات والقرارات والتوصيات والآراء .

وقد ثار الخلاف فى الفقه أيضاً حول هذه القواعد من حيث قوة الزامها ، ومن حيث طبيعة العلاقة بين طوائفها المختلفة ، وبينها وبين القانون الدولى العام من ناحية والقوانين الداخلية فى الدول الأعضاء من ناحية أخرى ، حيث كثرت الاجتهادات وتعددت الرؤى الفقهية فى هذا السبيل .

ونعرض ، هنا أيضاً ، عن الخوض فى تفصيلات هذه الخلافات الفقهية ، لأن المقام هنا لايسمح ، ومن ثم فإننا ننصرف إلى التعريف بعناصر مايعرف الآن بالقانون الأوروبى الذى إكتسب حتى الآن أهمية كبيرة ، وهى أهمية ستزداد كثيرا فى المستقبل .

١ - المعاهدات الأساسية :

٩٣٦ - المقصود بالمعاهدات الأساسية المعاهدات المنشئة للجماعات الأوربية أى معاهدة الجماعة الأوربية للفحم والصلب المبرمة فى باريس فى ١٨ أبريل ١٩٥١ ، ومعاهدة الجماعة الاقتصادية المبرمة فى روما فى ٢٥ مارس ١٩٥٧ ، ومعاهدة الجماعة لأوربية للطاقة الذرية المبرمة فى روما أيضاً فى ذات التاريخ ، وغيرها من المعاهدات المتصلة بها سواء من حيث توسيع نطاق العضوية فى الجماعات ، أو دمج أجهزتها وما يتصل بها من بروتوكولات وملاحق والتى تبلغ عدداً كبيراً من المعاهدات ، وهذه المعاهدات وماتتضمنه من قواعد وأحكام هى التى تحدد النظام القانونى للاتحاد الأوروبى وأهدافه وإختصاصاته والأجهزة المنوط بها تحقيق هذه الأهداف ، والقواعد التى تحكم سير العمل بها وعلاقاتها بالهيئات الأخرى وبالدول الأعضاء وغيرها ، وبعبارة أخرى مجموعة القواعد التى تحكم تنظيم نشاط الاتحاد داخلياً وخارجياً .

واذا كان الجدل الفقهى قد استمر أيضاً حول طبيعة هذه المعاهدات .فإننا نتفق مع الرأى القائل بأن هذه المعاهدات هى معاهدات دولية شارعة وأنها ذات طابع دستورى .

٢ - الاتفاقات الدولية المبرمة في إطار الإتحاد الأوربى :

٩٣٧ - أشارت المادة ٢٣٤ من معاهدة روما إلى وجوب ألا تتأثر الحقوق والالتزامات الناشئة عن الاتفاقات المبرمة قبل سريان هذه المعاهدات بين واحدة أو أكثر من الدول الأعضاء من ناحية ، وبين واحدة أو أكثر من الدول الغير من ناحية أخرى بنصوص تلك المعاهدة ، فاذا ما وجد تعارض بين تلك الاتفاقيات والمعاهدة الحالية (معاهدة روما) تلتزم الدول الأعضاء باتخاذ كل الوسائل الممكنة للتقليل من التعارض القائم ، وعند وجود حاجة للتدخل الجماعى فيمكن اتخاذ جهد جماعى لتحقيق هذا الغرض .

وقد تم إبرام عدد كبير من الاتفاقيات الدولية بين الدول الأعضاء فى الإتحاد ، أو بين بعضها ، وتعتبر هذه الاتفاقيات مكملة للمعاهدات الاساسية طالما أنها تتعلق بنشاط الاتحاد وأهدافه ومن ناحية أخرى فقد تم إبرام عدد كبير من الاتفاقيات الدولية بين الاتحاد (أو أحد أجهزته) كشخص قانونى دولى وبين دولة أو دول خارج نطاق الاتحاد ، أو مع منظمات دولية أو هيئات دولية أخرى ، وهذه الاتفاقيات الدولية ، بما ترتبه من حقوق للإتحاد أو تفرضه من التزامات عليها تعتبر مكملة للمعاهدات الأساسية وجزءا من النظام القانونى لها .

ومن ناحية أخرى فان هناك بعض الاتفاقيات قد أبرمت بين جميع الدول الأعضاء فى الاتحاد ، ودول من الغير ، وهى وان كانت لاتثير صعوبة فى مجال التسليم باعتبارها جزءا من قانون للجماعات الا أن بعض الفقه حاول أن يشكك فى التزام الاتحاد كهيئة مستقلة عن الدول الاعضاء بالالتزامات الناجمة عن مثل هذه الاتفاقيات ، الا أن محكمة العدل الأوروبية انحازت بوضوح إلى الرأى القائل بوجوب اعتبار مثل هذه الاتفاقيات جزءا من القانون الجماعى .

٣ - القانون الأوربى :

٩٣٨ - اذا كانت المعاهدات الاساسية والاتفاقيات المبرمة فى نطاق الاتحاد الأوربى تعتبر معاهدات دولية فى المفهوم القانونى المعتاد ، ومن ثم فان إرادات الدول الاعضاء تبرز فى مجال الالتزام بها ، فإن مايصدر عن الاتحاد الأوربى من قواعد قانونية سواء كانت ملزمة أو تترك هامشاً لتقدير الالتزام بها من جانب السلطات الداخلية لكل دولة هى عصب القانون الأوروبى بغير شك بوصفه الادنى إلى التعبير عن مضمونها وآثارها ودور الاتحاد فى اصدارها ويتكون القانون الأوربى من :

(أ) اللوائح :

٩٣٩ - عرفت المادة ١٨٩ من معاهدة روما اللائحة بأنها عامة الخطاب ، ملزمة فى جميع عناصرها ، وتطبق مباشرة فى أقاليم الدول الأعضاء .

والمقصود بعموم خطاب اللائحة أن المخاطبين بأحكامها لا يمكن تحديدهم بذواتهم وذهبت محكمة العدل الأوروبية إلى القول بأن اللائحة تتوجه بالخطاب الى عدد غير محدود من المخاطبين ، أو توجه إلى فئة منهم ككل وعلى نحو مجرد . وإذا كانت اللائحة ملزمة فى كافة عناصرها فان أهم مايميزها أنها تنطبق حالا ومباشرة فى أقاليم الدول الأعضاء ، ولا يكون تنفيذها متوقفاً على أى عمل لاحق من جانب أحد أجهزة الاتحاد أو الدول الأعضاء . والرأى الراجح أن اللائحة ملزمة للدول الاعضاء التى لايجوز لها الخروج على أحكامها أو اصدار تشريع داخلى يتناقض مع أحكامها وملزمة للمخاطبين بأحكامها من المواطنين فى الدول الأعضاء سواء كانوا من الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين .

(ب) القرارات الفردية :

٩٤٠ - القرار الفردى الذى يصدر عن أحد أجهزة الاتحاد ملزم فى جميع عناصره لمن يتوجه اليه ، وتطبيقه حال ومباشر ، وأهم ما يميزه كما قررت محكمة العدل الأوروبية هو أن المخاطبين به يمكن تحديدهم بذواتهم فهو بذلك لايضع قاعدة قانونية عامة ومجردة ، وانما يضع حكماً أما بمخاطب معين بالذات ، أو صادر بشأن حالة معينة بذاتها .

(جـ) التوجيهات :

٩٤١ - نصت المادة ١٨٩ من معاهدة روما فى فقرتها الثالثة على « أن التوجيه يلزم الدولة المخاطبة به فيما يتعلق بالهدف المراد تحقيقه ، مع إبقاء الاختصاص فى اختيار الوسيلة اللازمة لذلك للأجهزة الوطنية » .

وكذا تلتزم الدولة العضو بالنتيجة التى يستهدفها التوجيه ، مع ترك الحرية للسلطات الوطنية داخل الدولة فى اختيار الشكل والوسائل اللازمة للوصول إلى تحقيق تلك النتيجة ، وواضح أن المخاطب بالتوجيه دائما هو الدولة ، فلا تخاطب به الأفراد أو المشروعات .

وحسبنا لادراك مدى أهمية التوجيهات فى اطار النظام القانونى للاتحاد الأوروبى أن نشير مرة أخرى إلى أن الكتاب الابيض الذى أصدرته الجماعة فى عام ١٩٨٥ كان يتضمن ٣٠٠ توجيهاً (تم تخفيضها بعد ذلك إلى ٢٧٩) وأن تنفيذ هذه التوجيهات هو الذى أدى إلى تحقيق مشروع أوروبا ١٩٩٢ أى السوق الأوروبية الموحدة .

(د) التوصيات :

٩٤٢ - وهى عبارة عن مقترحات غير ملزمة تصدر عن المجلس أو اللجنة ، وتوجه اما إلى الدول الأعضاء فى الاتحاد ، وإما الى رعاياها من الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين ، وتنطوى على

دعوة إلى سلوك معين أو الامتناع عنه ، وعادة تتضمن التوصية تقديراً لموقف معين ، واشارة إلى ما قد ينجم عنه من آثار ، مع بيان الوسائل المثلى لتحقيق أو لتجنب مثل هذ الآثار .

(هـ) الآراء :

٩٤٣ - تعبير عن الرأى بصدد مسألة أو موقف معين ، وهى أقرب ما تكون إلى النصيحة من حيث عدم الزامها ، والأجهزة التى اسندت اليها معاهدة روما اختصاص إصدار الآراء هى المجلس واللجنة ومحكمة العدل الأوربية والبرلمان الأوربى .

وإذا كانت القاعدة أن الرأى لا ينطوى على الزام من يطلبه أو يوجه اليه ، الا أن طلب الرأى فى حد ذاته قد يكون ملزماً إذا ما جرى النص على ذلك ، ومن الأمثلة التى تساق فى هذا الصدد نص المادة **٢٣٥** من معاهدة روما التى قررت أنه عندما يريد المجلس القيام بعمل معين لتحقيق أهداف الجماعة رغم عدم النص عليه فى المعاهدة ، فإن عليه أن يطلب الرأى من البرلمان الأوربى .

ثانياً : الآثار السياسية للوحدة الأوربية :

٩٤٤ - إذا كان من الصعب فى إطار هذا المؤلف تناول الآثار السياسية للسوق الأوروبية الموحدة التى أصبحت احدى حقائق العالم المعاصر بالتحليل ، فاننا نرصد عدداً من المؤشرات التى قد تسهم فى ادراك المنظور السياسى للحدث .

أولاً : لقد تعاظم دور التنسيق السياسى بين الدول الأعضاء فى الاتحاد الأوروبى على مدى مراحل تحقيق الوحدة الأوربية ، وقد تزايد الاحساس بالدور السياسى الجماعى للاتحاد على مدى هذه المراحل وقد حرصت دول الاتحاد على اتخاذ مواقف سياسية على درجة عالية من الوضوح والتحديد بصدد المشكلات الدولية المعاصره وأبرزت الأعوام الأخيرة دوراً سياسياً متميزاً ومستقلاً . وله تأثير كبير رغم ماقد يوجد فى بعض الحالات من هامش من الاختلاف بين الموقف الجماعى والمواقف الفردية لبعض الدول الأعضاء على الأقل .

ثانياً : أن الوصول الى تحقيق الاتحاد الأوروبى فى نهاية عام **١٩٩٢** قد أدى بالضرورة الى المزيد من اجراءات التكامل السياسى والعسكرى بين الدول الأعضاء فى الجماعة .

ثالثاً : انه إذا كانت أوروبا الموحدة فى الاتحاد الأوروبى تمارس دروها السياسى حتى الآن بغير صدام إلى حد المواجهة مع الولايات المتحدة الأمريكية الحليف التقليدى للدول الأوربية فان التساؤل يظل مطروحاً أمام احتمالات المستقبل .

رابعاً :أن بروز القوة الاقتصادية الأوربية على هذا النحو فى الوقت الذى إنهارت فيه الكتلة الاشتراكية ، وتخلت دول أوروبا الشرقية عن الاشتراكية وبدأت تأخذ بنظام الاقتصاد الحر ، يفتح الباب واسعاً أمام التساؤل عن المدى الذى يمكن أن تتوسع فيه الجماعة الأوروبية فى المستقبل بالنسبة لدول أوروبا الشرقية أو بعضها على الأقل .

خامساً : إن ظهور أوروبا الموحدة اقتصادياً فى هذا التوقيت يطرح على الصعيد السياسى تساؤلات حول الدور الذى يمكن ان تقوم به فى اطار مايطلق عليه النظام الدولى العالمى الجديد ، الذى مازال بعد فى طور التشكيل تتعدد بشأنه الرؤى والاجتهادات .

محتويات الكتاب

الفقرة	الموضوع	الصفحة
١ - ٥٢	تمهيد	٥ - ٣٥
٤ - ١٠	من مجتمع الدول إلى المجتمع الدولى	٧ -١٢
١١ - ١٢	قانون التنظيم الدولى	١٢ - ١٣
١٣ - ١٦	قانون التنظيم الدولى والقانون الدولى العام	١٣ - ١٦
١٧ - ١٩	تطور قانون التنظيم الدولى	١٦ - ١٨
٢٠ - ٢٢	المؤتمر الأوربى (الوفاق الأوربى)	١٨ - ١٩
٢٣ - ٢٥	مؤتمر السلام بلاهاى	١٩ - ٢١
٢٦ - ٢٧	الاتحادات والمكاتب الدولية	٢١ - ٢٢
٢٨ - ٣١	عصبة الأمم	٢٢ - ٢٤
٣٢ - ٣٨	الأمم المتحدة	٢٤ -٢٨
٣٩ - ٥٢	خصائص قانون التنظيم الدولى	٢٩ - ٣٤
٤٢ - ٤٥	أولا : قانون التنظيم الدولى هو القانون التنظيمى الأساسى للمجتمع الدولى	٣٠ - ٣٢
٤٦ - ٤٨	ثانيا: حداثة نشأة قانون التنظيم الدولى	٣٢ - ٣٣
٤٩ - ٥٢	ثالثا: مرونة قانون التنظيم الدولى وسرعة تطوره	٣٣ - ٣٤
٥٣	تقسيم	٣٥
٥٤ -٤٨٣	الجزء الأول: النظرية العامة لقانون التنظيم الدولى	٣٩ - ٢٧٨
٥٤	تمهيد وتقسيم	٣٩
٥٥ -٢١٧	الباب الأول : المجتمع الدولى	٤١ - ١٢٩
٥٥ -٥٦	تمهيد وتقسيم	٤١ - ٤٢
٥٧ - ١١٢	الفصل الأول: المجتمع الدولى - مفهومه القانونى	٤٣ - ٧٤
٥٧ - ٥٩	تمهيد وتقسيم	٤٣ - ٤٤
٦٠ - ٧٤	المبحث الأول : من مجتمع الدول الى المجتمع الدولى	٤٥ - ٥٤
٦١	جماعة الدول والمجتمع الدولى	٤٥ - ٤٦
٦٢	فى البدء كانت الجماعة الدولية أوربية خالصة	٤٦ - ٤٧
٦٣ - ٦٥	زوال الطابع الأوربى عن الجماعة الدولية تدريجيا	٤٧ - ٤٩
٦٦	طبيعة القواعد التى كانت تحكم مجتمع الدول	٤٩ - ٥٠
٦٧ - ٧٤	التحول إلى المجتمع الدولى : أسبابه ومظاهره	٥٠ - ٥٤

الفقرة	الموضوع	الصفحة
٧٥ - ٩٠	المبحث الثانى : الخلفية التاريخية للمجتمع الدولى	٥٤ - ٦٢
٨٢ - ٨٣	النظرة الاسلامية للمجتمع الدولى	٥٧ - ٥٨
٨٤	جوهر الدعوة الاسلامية	٥٨ - ٥٩
٨٥	وحدة الانسانية (وحدة عقيدة ومصير)	٥٩
٨٦ - ٩٠	العلاقة بين دار الاسلام ودار الحرب	٥٩ - ٦٢
٩١ - ١١٢	المبحث الثالث : الإطار القانونى للمجتمع الدولى المعاصر	٦٣ - ٧٤
٩٦ - ١٠٩	مقومات المجتمع الدولى	٦٤ - ٧٢
٩٧	١ - نبذة السيطرة عن طريق استخدام القوة	٦٥ - ٦٦
٩٨ - ١٠١	٢ - المساواة بين الأجناس وازالة كافة أشكال التمييز العنصرى	٦٦ - ٦٨
١٠٢ - ١٠٣	٣ - أحترام الحقوق الأساسية للانسان	٦٨ - ٧٠
١٠٤ - ١٠٧	٤ - بروز وحدة العالم كنطاق مادى	٧٠ - ٧١
١٠٨ - ١٠٩	٥ - الاحساس المشترك بضرورة التضامن الدولى لمواجهة مشاكل الفقر والتخلف	٧١ - ٧٢
١١٠	المجتمع الدولى والمجتمعات الوطنية	٧٢ - ٧٣
١١١ - ١١٢	المجتمع الدولى والجماعات الدولية	٧٣ - ٧٤
١١٣ - ١٥٧	الفصل الثانى : أشخاص المجتمع الدولى	٧٤ - ٩٨
١١٣ - ١١٥	تمهيد	٧٤ - ٧٥
١١٦	تقسيم	٧٥
١١٧ - ١٣٨	المبحث الأول : الدولة	٧٥ - ٨٨
١١٧ - ١١٩	تمهيد	٧٥ - ٧٦
١٢٠ - ١٣٣	أولا : طوائف الدول	٧٧ - ٨٥
١٢١ - ١٢٨	الدول الكبرى والدول الصغرى	٧٨ - ٨١
١٢٩ - ١٣٠	دول العالم الثالث	٨١ - ٨٢
١٣١ - ١٣٣	بروز دور دول العالم الثالث فى المجتمع الدولى	٨٢ - ٨٥
١٣٤ - ١٣٨	ثانيا : الدولة والمجتمع الدولى	٨٥ - ٨٨
١٣٩ - ١٥٧	المبحث الثانى : الهيئات الدولية	٨٨ - ٩٨
١٤٢	المعيار التقليدى للشخصية القانونية الدولية	٩٠
١٤٣ - ١٤٧	التسليم بنوع من الشخصية الدولية للمنظمات الدولية	٩٠ - ٩٤
١٤٨	الطبيعة الخاصة للشخصية القانونية للمنظمة الدولية	٩٤
١٤٩ - ١٥٧	ظهور المشروعات الدولية العامة فى المجتمع الدولى	٩٤ - ٩٨
١٥٨ - ٢١٧	الفصل الثالث : الوسط الدولى	٩٨ - ١٢٩
١٥٨	تمهيد	٩٨

الفقرة	الموضوع	الصفحة
١٥٩	تقسيم	٩٨ - ٩٩
١٦٠ - ١٨٥	المبحث الاول : النطاق الاقليمى	٩٩ - ١١٣
١٦٤ - ١٦٨	أولا : الحدود	١٠٠ - ١٠٣
١٦٩ - ١٧٠	مشاكل الحدود	١٠٣
١٧١ - ١٧٣	تحكيم طابا	١٠٣ - ١٠٥
١٧٤ - ١٧٦	ثانيا : مبدأ السلامة الاقليمية	١٠٥ - ١٠٧
١٧٧ - ١٧٨	ثالثا : المجال المحفوظ	١٠٧ - ١٠٨
١٧٩	موقف عهد عصبة الأمم	١٠٩
١٨٠ - ١٨١	النزاع حول جزر أولند	١٠٩ - ١١٠
١٨٢ - ١٨٥	موقف ميثاق الأمم المتحدة	١١٠ - ١١٣
١٨٦ - ٢١٧	المبحث الثانى : النطاق المشترك	١١٣ - ١٢٩
١٨٩ - ٢٠٩	المطلب الأول : النطاق البحرى المشترك	١١٤ - ١٢٤
١٩٥ - ١٩٦	أولا : أعالى البحار	١١٧
١٩٧ - ١٩٨	١ - فى وقت السلم	١١٧ - ١١٩
١٩٩ - ٢٠٠	٢ - ابان النزاعات المسلحة	١١٩ - ١٢٠
٢٠١ - ٢٠٤	ثانيا : حماية النطاق البحرى المشترك من أخطار التلوث	١٢٠ - ١٢٢
٢٠٥ - ٢٠٩	ثالثا : النظام القانونى الخاص باستغلال ثروات النطاق البحرى المشترك	١٢٢ - ١٢٤
٢١٠ - ٢١٧	المطلب الثانى : الهواء والفضاء المشترك	١٢٤ - ١٢٩
٢١٠ - ٢١٣	أولا : الوضع القانونى للهواء	١٢٤ - ١٢٧
٢١٤ - ٢١٧	ثانيا : الفضاء المشترك	١٢٧ - ١٢٩
٢١٩	الباب الثانى : المبادىء الأساسية لقانون التنظيم الدولى (أسس تنظيم المجتمع الدولى المعاصر)	١٣١
٢١٩ - ٢٢١	تمهيد	١٣١ - ١٣٢
٢٢٢	تقسيم	١٣٢
٢٢٣ - ٢٧٠	الفصل الأول : خضوع الدول للقانون	١٣٢ - ١٦٠
٢٢٣ - ٢٢٤	تمهيد وتقسيم	١٣٢ - ١٣٣
٢٢٥ - ٢٤٥	المبحث الأول : القضاء على حق الدولة فى شن الحرب	١٣٣ - ١٤٥
٢٢٥ - ٢٢٦	التسليم التقليدى بحق الدولة المطلق فى شن الحرب	١٣٣ - ١٣٤
٢٢٧	الجهود الرامية إلى القضاء على حق الدولة فى شن الحرب	١٣٤ - ١٣٥
٢٢٨ - ٢٣١	أولا : موقف عهد عصبة الأمم من الحرب	١٣٥ - ١٣٧
٢٣٢ - ٢٣٣	ثانيا : مشروع معاهدة المعونة المتبادلة	١٣٧ - ١٣٨
٢٣٤ - ٢٣٥	ثالثا : بروتوكول جنيف ١٩٢٤	١٣٨ - ١٤٠

الفقرة	الموضوع	الصفحة
٢٣٦ - ٢٣٩	رابعا : ميثاق بريان - كيلوج (ميثاق باريس)	١٤٠ - ١٤٢
٢٤٠ - ٢٤٤	خامسا : ميثاق الأمم المتحدة	١٤٢ - ١٤٥
٢٤٦ - ٢٥٧	المبحث الثانى : تسوية المنازعات الدولية بالوسائل السلمية	١٤٥ - ١٥١
٢٥١	أولا : فى ظل عصبة الأمم	١٤٨
٢٥٢ - ٢٥٣	ثانيا : فى ظل ميثاق الأمم المتحدة	١٤٩ - ١٥٠
٢٥٤ - ٢٥٧	ثالثا : دور المنظمات الأقليمية	١٥٠ - ١٥١
٢٥٨ - ٢٧٠	المبحث الثالث : التضامن فى مواجهة العدوان	١٥١ - ١٥٩
٢٦٢ - ٢٦٤	فى عهد عصبة الأمم	١٥٤ - ١٥٥
٢٦٥ - ٢٦٨	فى ميثاق الأمم المتحدة	١٥٦ - ١٥٨
٢٦٩ - ٢٧٠	مبدأ التضامن فى مواجهة العدوان على المستوى الاقليمى	١٥٨ - ١٥٩
٢٧١ - ٢٩٥	الفصل الثانى : الحرية فى المجتمع الدولى	١٦٠ - ١٧٤
٢٧١ - ٢٧٢	تمهيد وتقسيم	١٦٠
٢٧٣ - ٢٨٣	المبحث الأول : مبدأ الحق فى تقرير المصير	١٦١ - ١٦٧
٢٧٧ - ٢٨٣	فى ظل الأمم المتحدة	١٦٣ - ١٦٧
٢٨٤ - ٢٩٥	المبحث الثانى : مبدأ وجوب احترام حقوق الانسان	١٦٨ - ١٧٤
٢٨٥ - ٢٨٩	حماية حقوق الانسان (نظرية عامة)	١٦٨ - ١٧٠
٢٩٠ - ٢٩٥	القانون الدولى لحقوق الانسان	١٧٠ - ١٧٤
٢٩٦ - ٣٢٢	الفصل الثالث : المبادئ المتعلقة بجوهر التنظيم الدولى	١٧٥ - ١٨٩
٢٩٦	تمهيد وتقسيم	١٧٥
٢٩٧ - ٣١١	المبحث الأول : التعاون الدولى	١٧٥ - ١٨٣
٢٩٧ - ٢٩٨	مفهوم التعاون الدولى	١٧٥ - ١٧٧
٢٩٩ - ٣٠٠	مبررات التعاون الدولى	١٧٧ - ١٧٨
٣٠١	١ - العوامل الفنية	١٧٨
٣٠٢	٢ - العوامل النفسية	١٧٨
٣٠٣	٣ - العوامل الاقتصادية	١٧٩
٣٠٤	٤ - العوامل السياسية	١٧٩ - ١٨٠
٣٠٥ - ٣٠٧	أشكال التعاون الدولى	١٨٠ - ١٨١
٣٠٨ - ٣١١	القيمة القانونية لمبدأ التعاون الدولى	١٨١ - ١٨٣
٣١٢ - ٣٢٢	المبحث الثانى : مبدأ التضامن الدولى	١٨٣ - ١٨٩
٣٢٣ - ٤٨٣	البـاب الثـالث : الهيئـات الدوليـة « دراسـة للنظام القانونى للمنظمـة الدولية »	١٩١ - ٢٧٨
٣٢٣ - ٣٢٨	تمهيد وتحديد	١٩١ - ١٩٥

الفقرة	الموضوع	الصفحة
٣٢٩	تقسيم	١٩٥
٣٣٠ - ٣٤٤	فصل تمهيدى : التعريف بالمنظمة الدولية وبيان أنواعها	١٩٦ - ٢٠٥
٣٣٠ - ٣٣٩	المبحث الأول : تعريف المنظمة الدولية	١٩٦ - ٢٠٢
٣٣١ - ٣٣٣	أولا : الطابع الدولى	١٩٧ - ١٩٨
٣٣٤	ثانيا : الارادة الذاتية	١٩٩
٣٣٥ - ٣٣٦	ثالثا : الاستمرار	١٩٩ - ٢٠٠
٣٣٧	رابعا : الميثاق	٢٠٠
٣٣٨ - ٣٣٩	خامسا : تحقيق مجموعة من الأهداف	٢٠١ - ٢٠٢
٣٤٠ - ٣٤٤	المبحث الثانى : أنواع المنظمات الدولية	٢٠٣ - ٢٠٥
٣٤٢	(أ) من حيث الإختصاص	٢٠٣ - ٢٠٤
٣٤٣	(ب) من حيث العضوية	٢٠٤ - ٢٠٥
٣٤٤	(جـ) من حيث السلطات	٢٠٥
٣٤٥ - ٤٠٩	الفصل الأول : بنيان المنظمة الدولية	٢٠٥ - ٢٤١
٣٤٥	تمهيد وتقسيم	٢٠٥ - ٢٠٦
٣٤٦ - ٣٦٦	المبحث الاول : المواثيق المنشئة للمنظمات الدولية	٢٠٦ - ٢١٨
٣٤٧ - ٣٤٨	(أ) وضع الميثاق	٢٠٧ - ٢٠٨
٣٤٩ - ٣٥٢	(ب) بدء سريان الميثاق	٢٠٨ - ٢٠٩
٣٥٣	(جـ) التحفظات	٢١٠ - ٢١١
٣٥٤ - ٣٥٥	(د) التعديل	٢١١ - ٢١٢
٣٥٦ - ٣٥٨	(هـ) تفسير مواثيق المنظمات الدولية	٢١٣ - ٢١٤
٣٥٩	(و) الطبيعة القانونية للمواثيق المنشئة للمنظمات الدولية	٢١٤ - ٢١٥
٣٦٠ - ٣٦٣	١ - الوثيقة المنشئة للمنظمة الدولية معاهدة دولية ذات طابع خاص	٢١٥ - ٢١٦
٣٦٤ - ٣٦٦	٢ - الرأى القائل بأن الوثائق المنشئة للمنظمات الدولية تنتمى الى القانون الدولى الدستورى	٢١٦ - ٢١٧
٣٦٧ - ٣٩٧	المبحث الثانى : العضوية	٢١٨ - ٢٣٧
٣٦٨ - ٣٦٩	أولا : نطاق العضوية	٢١٨ - ٢١٩
٣٧٠	ثانيا : اجراءات العضوية	٢٢٠ - ٢٢٢
٣٧١	مشكلة الدول البالغة الصغر	٢٢٢ - ٢٢٣
٣٧٢ - ٣٨٣	ثالثا : أشكال العضوية	٢٢٣ - ٢٢٩
٣٧٣	١ - العضوية الكاملة	٢٢٣
٣٧٤	(أ) العضوية الأصلية	٢٢٤
٣٧٥	(ب) العضوية بالانضمام	٢٢٤

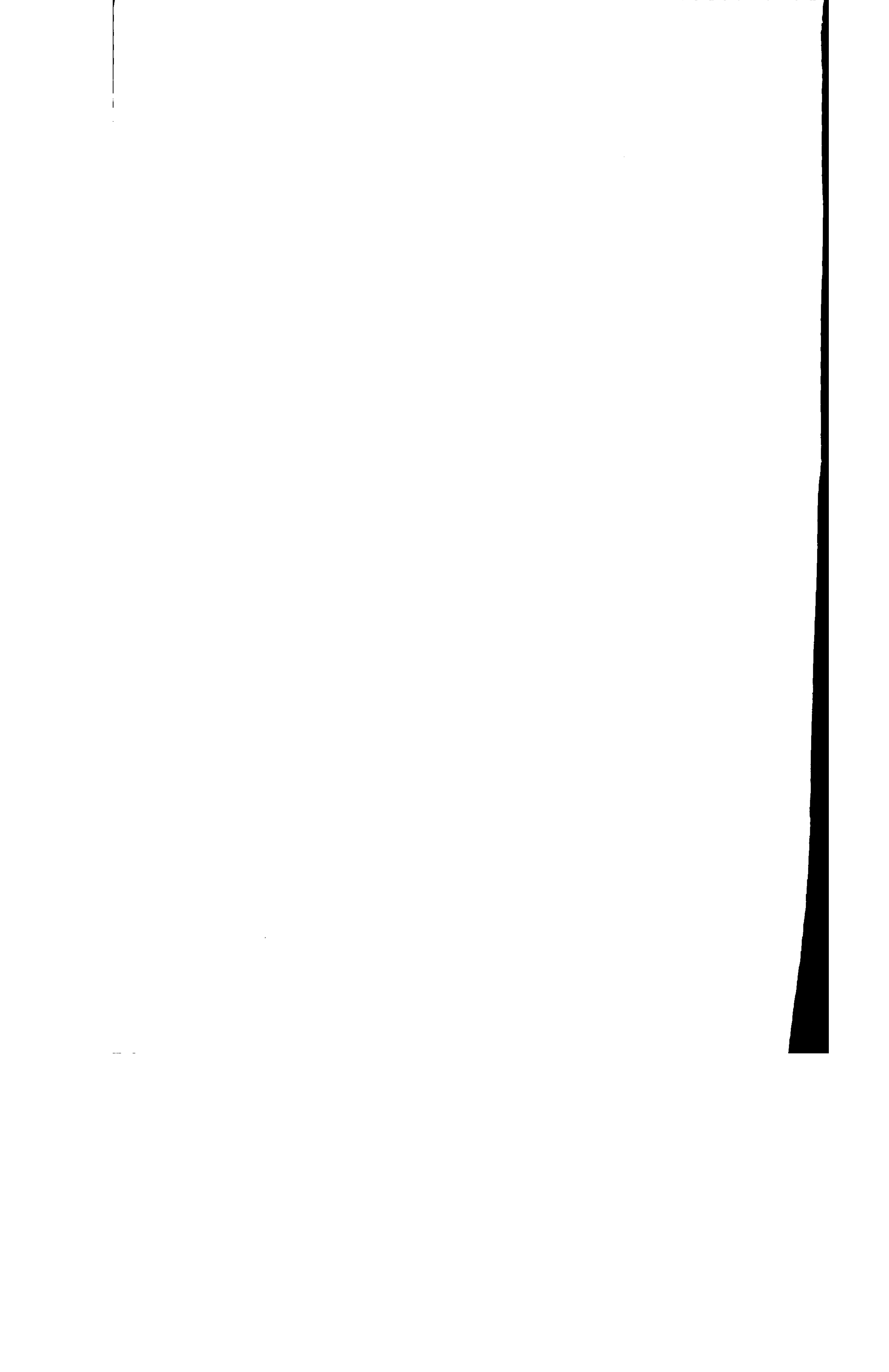
الفقرة	الموضوع	الصفحة
٣٧٦ - ٣٧٩	٢ - العضوية بالانتساب	٢٢٤ - ٢٢٦
٣٧٧	(أ) انتساب الوحدات التى لا تشكل دولا	٢٢٥
٣٧٨	(ب) انتساب الدول	٢٢٥ - ٢٢٦
٣٧٩	(جـ) الانتساب الى عضوية المنظمة من الخارج	٢٢٦
٣٨٠	٣ - العضوية الجزئية	٢٢٦ - ٢٢٧
٣٨١	هل يجوز للمنظمة الدولية أكتساب العضوية فى منظمة دولية أخرى	٢٢٧ - ٢٢٨
٣٨٢ - ٣٨٣	وصف المراقب	٢٢٨ - ٢٢٩
٣٨٤ - ٣٩٧	رابعا : انتهاء العضوية	٢٢٩ - ٢٣٧
٣٨٥	١ - الانسحاب	٢٢٩
٣٨٦ - ٣٨٧	(أ) فى حالة النص	٢٣٠ - ٢٣١
٣٨٨ - ٣٩٢	(ب) فى حالة عدم النص	٢٣١ - ٢٣٤
٣٩٣ - ٣٩٧	٢ - الطرد من العضوية	٢٣٤ - ٢٣٧
٣٩٨ - ٤٠٩	المبحث الثالث : أجهزة المنظمة الدولية	٢٣٧ - ٢٤١
	أولا : الأجهزة الرئيسية	
٣٩٩ - ٤٠٣	(أ) الجهاز العام	٢٣٧ - ٢٣٨
٤٠٤ - ٤٠٥	(ب) الجهاز التنفيذى للمنظمة	٢٣٩
٤٠٦ - ٤٠٧	(جـ) الجهاز الادارى للمنظمة	٢٣٩ - ٢٤٠
٤٠٨ - ٤٠٩	ثانيا : الأجهزة الثانوية	٢٤١
٤١٠ - ٤٤٠	الفصل الثانى : الشخصية القانونية للمنظمة الدولية « بعض الآثار القانونية المترتبة على ثبوتها »	٢٤٢ - ٢٦٢
٤١٠	تمهيد	٢٤٢ - ٢٤٣
٤١١	تقسيم	٢٤٣
٤١٢ - ٤٣٥	المبحث الأول : حصانات وامتيازات المنظمة الدولية	٢٤٣ - ٢٦٠
٤١٣ - ٤١٤	الأساس الاتفاقى لحصانات وامتيازات المنظمات الدولية	٢٤٣ - ٢٤٤
	أولا : الحصانات المقررة لصالح المنظمة	
٤١٥ - ٤١٦	١ - الحصانة القضائية	٢٤٤ - ٢٤٥
٤١٧ - ٤١٨	٢ - حرمة المبانى والاماكن التى تشغلها المنظمة وحماية وثائقها	٢٤٦ - ٢٤٨
٤١٩	٣ - حرمة مراسلات المنظمة وحريتها فى الاتصال	٢٤٩
٤٢٠ - ٤٢٤	٤ - الحصانات والامتيازات المالية والضرائبية	٢٥٠ - ٢٥٢
٤٢١	(أ) الامتيازات المالية والنقدية	٢٥٠
٤٢٢	(ب) الضرائب المباشرة	٢٥١
٤٢٣	(جـ) الضرائب الجمركية	٢٥١ - ٢٥٢

الفقرة	الموضوع	الصفحة
٤٢٤	(د) ضرائب الانتاج والبيع	٢٥٢
٤٢٥ - ٤٢٩	ثانيا : المزايا والحصانات المقررة لممثلي الدول الأعضاء لدى المنظمة	٢٥٣ - ٢٥٧
٤٣٠ - ٤٣٥	ثالثا : المزايا والحصانات المقررة لموظفي المنظمة	٢٥٧ - ٢٦٠
٤٣٦ - ٤٤٠	المبحث الثاني : المسئولية القانونية للمنظمة الدولية	٢٦٠ - ٢٦٢
٤٣٨ - ٤٣٩	تقرير المسئولية القانونية للمنظمة الدولية	٢٦١
٤٤٠	أحكام المسئولية الدولية للمنظمة الدولية	٢٦٢
٤٤١ - ٤٨٣	الفصل الثالث : بعض الجوانب القانونية لنشاط المنظمة الدولية	٢٦٢ - ٢٧٨
٤٤١	تمهيد وتقسيم	٢٦٢
٤٤٢ - ٤٦١	المبحث الاول : سلطات المنظمات الدولية	٢٦٣ - ٢٧٠
	أولا : الصور المختلفة لسلطات المنظمات الدولية	
٤٤٣	١ - سلطة البحث والدراسة	٢٦٣
٤٤٤	٢ - سلطة أصدار قرارات ملزمة	٢٦٤
٤٤٥	(أ) الرغبات	٢٦٤
٤٤٦	(ب) الآراء	٢٦٤
٤٤٧	(جـ) التوصيات	٢٦٤
٤٤٨ - ٤٥٢	٣ - سلطة اصدار قرارات ملزمة	٢٦٥ - ٢٦٦
٤٤٩ - ٤٥٠	(أ) إبرام الاتفاقيات الدولية	٢٦٥
٤٥١	(ب) إصدار القرارات التنفيذية	٢٦٥ - ٢٦٦
٤٥٢	(جـ) إصدار اللوائح	٢٦٦
٤٥٣	٤ - سلطة الرقابة	٢٦٦
٤٥٤	٥ - سلطة العمل المباشر	٢٦٦ - ٢٦٧
٤٥٥ - ٤٦١	ثانيا : القيود التى ترد على سلطات المنظمات الدولية	٢٦٧ - ٢٧٠
٤٥٦	١ - الأخذ بقاعدة الاجماع	٢٦٨
٤٥٧	٢ - قصر سلطة المنظمات الدولية على أصدار توصيات	٢٦٨
٤٥٨	٣ - الاختصاص الداخلي للدول	٢٦٨
٤٥٩ - ٤٦١	٤ - حق الدفاع الشرعي	٢٦٩ - ٢٧٠
٤٦٢ - ٤٧٤	المبحث الثاني : الموظف الدولي	٢٧٠ - ٢٧٥
٤٦٣ - ٤٦٤	من هو الموظف الدولي	٢٧٠ - ٢٧١
٤٦٥	التفرقة بين الموظفين الدوليين وممثلي الأعضاء فى فروع المنظمة الدولية	٢٧٢

الفقرة	الموضوع	الصفحة
٤٦٦	النظام القانونى للموظفين الدوليين	٢٧٢
٤٦٧ - ٤٦٩	١ - تعيين الموظفين الدوليين	٢٧٢ - ٢٧٤
٤٧٠ - ٤٧٢	٢ - الحقوق المقررة للموظف الدولى	٢٧٤ - ٢٧٥
٤٧٣ - ٤٧٤	المحاكم الادارية الدولية	٢٧٥
٤٧٥ - ٤٨٣	المبحث الثالث : ميزانية المنظمة الدولية	٢٧٦ - ٢٧٨
٤٧٦ - ٤٧٩	١ - الموارد المالية للمنظمة الدولية	٢٧٦ - ٢٧٧
٤٨٠ - ٤٨١	٢ - نفقات المنظمة	٢٧٧ - ٢٧٨
٤٨٢ - ٤٨٣	٣ - الميزانية	٢٧٨
٤٨٤ - ٨٠٥	الجزء الثانى - المحور الرئيسى للتنظيم الدولي المعاصر « الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة » .	٢٧٩ - ٤٤٥
٤٨٤ - ٤٨٨	تمهيد	٢٨١ - ٢٨٢
٤٨٩ - ٥٨٤	الباب الأول - النشأة والأهداف	٢٨٣ - ٣٣٤
٤٨٩ - ٤٩١	تمهيد وتقسيم	٢٨٣ - ٢٨٤
٤٩٢ - ٥٢٤	الفصل الأول - تأسيس الأمم المتحدة	٢٨٥ - ٣٠٤
٤٩٢	تمهيد وتقسيم	٢٨٥
٤٩٣ - ٥٠٧	المبحث الأول - عصبة الأمم	٢٨٥ - ٢٩٤
٤٩٥	أولا : أهداف العصبة	٢٨٦ - ٢٨٧
٤٩٦	١ - العمل على إستتباب السلم والأمن الدوليين	٢٨٧ - ٢٨٨
٤٩٧ - ٤٩٨	٢ - إنماء التعاون الدولى	٢٨٨ - ٢٩٠
٤٩٩	ثانياً : العضوية فى العصبة	٢٩٠
٥٠٠ - ٥٠٣	ثالثاً : أجهزة العصبة	٢٩١ - ٢٩٢
٥٠٤ - ٥٠٧	رابعاً : تقويم العصبة	٢٩٢ - ٢٩٤
٥٠٨ - ٥١٤	المبحث الثانى - مقدمات الأمم المتحدة	٢٩٤ - ٢٩٧
٥١٥ - ٥٢٤	المبحث الثالث : وضع ميثاق الأمم المتحدة	٢٩٨ - ٣٠٤
٥١٦ - ٥٢٠	أولا : مرحلة التمهيد المباشر لوضع الميثاق	٢٩٨ - ٣٠١
٥١٦ - ٥١٧	١ - مقترحات دومبرتن أوكس	٢٩٨ - ٣٠٠
٥١٨ - ٥١٩	٢ - مؤتمر يالتا	٣٠٠ - ٣٠١
٥٢٠	٣ - إجتماع لجنة المتشرعين	٣٠١
٥٢١ - ٥٢٤	ثانياً : مؤتمر سان فرانسيسكو	٣٠٢ - ٣٠٤

الفقرة	الموضوع	الصفحة
٥٢٥ - ٥٦١	الفصل الثانى : إنشاء الوكالات المتخصصة المرتبطة بالأمم المتحدة	٣٠٤ - ٣٢١
٥٦٢ - ٥٨٤	الفصل الثالث : أهداف ومبادىء الأمم المتحدة	٣٢٢ - ٣٣٤
٥٦٤ - ٥٦٩	المبحث الأول : الطبيعة القانونية لميثاق الأمم المتحدة	٣٢٢ - ٣٢٦
٥٧٠ - ٥٧٦	المبحث الثانى : أهداف الأمم المتحدة	٣٢٦ - ٣٢٩
٥٧٧ - ٥٨٤	المبحث الثالث : مبادىء الأمم المتحدة	٣٢٩ - ٣٣٤
٥٨٥ - ٧٤٨	الباب الثانى : بنيان الأمم المتحدة	٣٣٥ - ٤٠٨
٥٨٦ - ٦٢٢	الفصل الأول : العضوية فى الأمم المتحدة	٣٦٦ - ٣٥٦
٥٨٧ - ٥٩٨	المبحث الأول : العضوية فى الأمم المتحدة	٣٣٦ - ٣٤٣
٥٩٩ - ٦١١	المبحث الثانى : عوارض العضوية فى هيئة الأمم المتحدة	٣٤٣ - ٣٤٩
٦١٢ - ٦٢٢	المبحث الثالث : العضوية فى الوكالات المتخصصة المرتبطة بالأمم المتحدة	٣٥٠ - ٣٥٦
٦٢٣ - ٧٤٨	الفصل الثانى أجهزة هيئة الأمم المتحدة	٣٥٦ - ٤٠٨
٦٢٧ - ٦٧٤	المبحث الأول : الأجهزة الرئيسية الحكومية	٣٥٨ - ٣٦٨
٦٢٨ - ٦٤٢	المطلب الأول : الجمعية العامة	٣٥٨ - ٣٦٤
٦٤٣ - ٦٥٨	المطلب الثانى : مجلس الأمن	٣٦٤ - ٣٧١
٦٥٩ - ٦٦٣	المطلب الثالث : المجلس الاقتصادى والاجتماعى	٣٧١ - ٣٧٤
٦٦٤ - ٦٧٣	المطلب الرابع : مجلس الوصاية	٣٧٤ - ٣٧٨
٦٧٤ - ٧٠٦	المبحث الثانى : الأجهزة المتكاملة	٣٦٩ - ٣٧٩
٦٧٥ - ٦٨٧	المطلب الأول : الأمين العام	٣٧٩ - ٣٨٧
٦٨٨ - ٦٩٣	المطلب الثانى : الأمانة العامة	٣٨٧ - ٣٩١
٦٩٤ - ٧٠٦	المطلب الثالث : محكمة العدل الدولية	٣٩١ - ٣٩٦
٧٠٧ - ٧٣٨	المبحث الثالث : الأجهرة الجديدة	٣٩٧ - ٤٠٨
٧٣٩ - ٨٠٥	الباب الثالث : سلطات هيئة الأمم المتحدة	٤٠٩ - ٤٤٥
٧٤١ - ٧٦١	الفصل الأول : سلطات الجمعية العامة والمجلس الاقتصادى والاجتماعى	٤١٠ - ٤٢٠
٧٤٢ - ٧٥١	المبحث الأول : إختصاصات الجمعية العامة وسلطاتها	٤١٠ - ٤١٥
٧٥٢ - ٧٦١	المبحث الثانى : إختصاصات المجلس الاقتصادى والاجتماعى وسلطاته	٤١٦ - ٤٢٠
٧٦٢ - ٧٧٦	الفصل الثانى : إختصاصات مجلس الأمن وسلطاته	٤٢١ - ٤٣٣

الفقرة	الموضوع	الصفحة
٧٧٧ - ٨٠٥	الفصل الثالث : تقويم هيئة الأمم المتحدة (نظرة على المستقبل)	٤٣٣ - ٤٤٥
٧٨٠ - ٧٨٦	المبحث الأول : السيادة الوطنية والنظام الدولى الجديد فى إطار الأمم المتحدة	٤٣٥ - ٤٣٧
٧٨٧ - ٨٠٥	المبحث الثانى : مجلس الأمن - نظرة على المستقبل	٤٣٧ - ٤٤٥
٨٠٦ - ٩٤٤	الجزء الثالث : الهيئات الدولية خارج إطار هيئة الأمم المتحدة	٧٤٦ - ٥١٣
٨٠٨ - ٩٤٤	الباب الأول : المنظمات الدولية الإقليمية	٤٤٧ - ٥١٣
٨١٠ - ٨٢١	فصل تمهيدى : العلاقة بين المنظمات الدولية الاقليمية وبين هيئة الأمم المتحدة	٤٤٨ - ٤٥٣
٨٢٢ - ٨٨٠	الفصل الأول : جامعة الدول العربية	٤٥٣ - ٤٨٥
٨٨١ - ٩٠١	الفصل الثانى : منظمة الوحدة الافريقية	٤٨٥ - ٤٩٤
٩٠٢ - ٩٤٤	الفصل الثالث : الاتحاد الأوربى	٤٩٤ - ٥١٣
	محتويات الكتاب	٥١٥ - ٥٢٤



تم الطبع:
بمطبعة جامعة القاهرة
المدير العام
محمد عمر عبد العال
٢٠٠١/٨/٧

(مطبعة جامعة القاهرة - ١١٥ - ٢٠٠١ - ١٠٠٠)